

**ACTOS DE REGISTRO - Naturaleza de actos administrativos / ACTOS DE REGISTRO - Son susceptibles de demanda contencioso administrativa / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Lo son los actos de registro / REGISTRO DE ANOTACIONES INMOBILIARIAS - Régimen jurídico. Casos en que es procedente / ACTOS DE REGISTRO Y ANOTACION - Improcedencia de los recursos de vía gubernativa / RECURSOS DE VIA GUBERNATIVA - No los prevé el Decreto 1250 de 1970 frente a actos de registro y anotación / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Inexistencia del deber de agotar vía gubernativa contra actos de registro y anotación / AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA - Eventos en que no es necesario. No debe surtirse contra actos de registro y anotación / ACTOS DE REGISTRO Y ANOTACION - Firmeza**

En lo que atañe a la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa, por la interposición extemporánea de los recursos de reposición y apelación, resulta preciso enfatizar que en el ordenamiento jurídico colombiano, los “actos de registro” tienen el carácter de verdaderos actos administrativos, en cuanto con ellos se pone fin a las actuaciones administrativas de registro, y ostentan la calidad de actos demandables por virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 84 del C.C.A.; en donde se establece en forma expresa e inequívoca que “También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.” En tratándose del registro de anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria, aplican las normas especiales contenidas en el Decreto 1250 de 1970, “por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos”, en cuyo artículo 2° se establece que están sujetos a registro todos los actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales que impliquen la “[...] constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.”, así como también de aquellos “[...] actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones.” Para los fines del presente proceso, ha de tenerse en cuenta que ninguna de las disposiciones del Decreto 1250 de 1970 contempla la posibilidad de interponer recursos de vía gubernativa contra los actos de registro y anotación. En ese orden de ideas ha de entenderse que para poder impetrar una acción de tal naturaleza, no es preciso agotar previamente la vía gubernativa, esto es, interponer los recursos de reposición y apelación regulados por los artículos 50 y siguientes del C.C.A., como equivocadamente lo entiende el representante de la Procuraduría. Aparte de lo expuesto, no sobra mencionar que si bien en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho el agotamiento de la vía gubernativa constituye una condición previa indispensable para poder declarar la nulidad del acto particular que es objeto de demanda, el artículo 135 del C.C.A. autoriza a los interesados para que los demanden directamente, sin necesidad de interponer los recursos de reposición y apelación, cuando las autoridades administrativas no hubieren brindado la oportunidad de interponerlos. En el caso que ocupa la atención de la Sala, resulta claro que la sociedad actora bien habría podido demandar directamente la nulidad del acto administrativo de registro y anotación de la medida de embargo decretada por el IDU, pues de acuerdo con la normatividad especial contenida en el Decreto 1250 de 1970 no está contemplada, como ya se dijo, la posibilidad de interponer los recursos de reposición y la apelación en sede administrativa. Como complemento de lo anterior y de acuerdo con lo consagrado en los artículos 44 inciso 4° y 62 del C.C.A., no sobra señalar que la firmeza de los actos de registro se produce el mismo día en que se efectúa la respectiva anotación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 44 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 50 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 62 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 135 / DECRETO 1250 DE 1970

**ACTOS DE INSCRIPCION Y REGISTRO - Contenido y alcance en la jurisprudencia constitucional / ACTOS DE INSCRIPCION Y REGISTRO - Notificación / NOTIFICACION - De actos de inscripción y registro / ACTOS DE INSCRIPCION Y REGISTRO - Contabilización del término de caducidad de la acción a partir del día en que el interesado conoció el acto / CADUCIDAD DE LA ACCION - Contabilización tratándose de actos de inscripción y registro. Reiteración jurisprudencial**

Con todo, en el asunto sub examine es necesario tener presentes los criterios que aparecen consignados en las siguientes providencias: En primer término, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-640 del 13 de agosto de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, manifestó que: “[...] en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, no vulnera la Constitución, pues el acto de inscripción en un registro público no es, como lo afirma el demandante, una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos erga omnes, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros” (...) No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro”. En una providencia anterior, la Sala ya se había pronunciado sobre el mismo punto mediante auto calendado el 16 de noviembre de 2000, Expediente núm. 6515, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero, en los siguientes términos: “Que si bien es cierto que el acto demandado no ameritaba de parte de la Administración notificación al demandante y que el artículo 44 del C.C.A. consagra, en relación con los actos de inscripción y registro, que éstos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación, no lo es menos que, para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar acto de registro, debe tenerse como punto de partida de dicho cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho acto; lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si, en relación con los inmuebles de su propiedad, se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos. Por lo anterior, no resulta acertado que el cómputo para el ejercicio de la acción contra el acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma, circunstancia que se puede comprobar, por ejemplo, con la prueba de reclamación ante la Administración en relación con la inscripción; con la constancia de que con anterioridad se solicitó copia del certificado de libertad y tradición del inmueble; en fin, mediante cualquier medio del que se infiera que el interesado conocía del acto de registro”.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 44

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el contenido y alcance de los actos de inscripción y de registro y el cómputo de la caducidad de la acción contra los mismos, sentencia, Corte Constitucional, Radicación C-640 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y auto, Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente núm. 6515, del 16 de noviembre de 2000, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero, respectivamente.

**EXCEPCION DE FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA - Improcedencia al no requerirse legalmente esa actuación frente a actos de registro / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Contra actos de registro. Presentación oportuna de la demanda / CADUCIDAD DE LA ACCION - No probada en acción de nulidad y restablecimiento contra actos de registro**

De acuerdo con las ideas expuestas, concluye la Sala que la excepción propuesta por el Ministerio Público no está llamada a prosperar, pues para poder demandar la legalidad de la anotación cuestionada, no era necesario el agotamiento de la vía gubernativa. De igual modo, la Sala considera que la demanda impetrada fue radicada de manera oportuna, es decir, dentro del término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 136 del C.C.A., ya que no obra en el expediente ninguna evidencia de que la sociedad actora haya tenido conocimiento del registro del embargo decretado por el IDU sino hasta el día en que interpuso el recurso de reposición. Así lo confirma el apoderado de la Sociedad INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES S.A., cuando en el recurso de reposición interpuesto el 30 de marzo de 2004, obrante a folios 22 a 25 del expediente, manifiesta que “[...] me notifico del contenido de su anotación N° 9 de fecha 21 de noviembre de 2003, que afecta el inmueble registrado bajo la Matrícula Inmobiliaria 50C-265868 respecto al embargo por valorización – Beneficio Local – Proceso 4519 del IDU, a la Sociedad Inversiones y (sic) Construcciones y Administraciones Limitada, e interpongo contra la anotación en referencia el recurso de reposición [...]”, escrito éste que fue corregido mediante memorial radicado el 31 de marzo de 2004 bajo el número 6469, en el cual se agrega que “En subsidio apelo”. (Ver folios 26 a 29 del expediente) Por lo tanto, al no haberse allegado al proceso ningún medio de prueba distinto que acredite que antes del 30 de marzo de 2004 la sociedad interesada hubiese tenido conocimiento del registro del embargo, la Sala tendrá como tal aquella en la cual se radicó el primero de los escritos anteriormente mencionados. Por lo mismo, al radicarse la demanda el día 29 de julio de 2004, tal como aparece acreditado a folio 60 (vuelto) del expediente, se entiende oportuna su presentación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 136

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Acto objeto de demanda es el definitivo / ACTO DE REGISTRO Y ANOTACION - Constituye acto definitivo demandable / EXCEPCION DE INEPTITUD DE LA DEMANDA - Probada al no demandarse acto definitivo**

A diferencia de lo expuesto, el señor agente del Ministerio Público tiene toda la razón cuando señala en su concepto que el actor ha debido demandar la nulidad del acto definitivo, esto es, del acto de anotación o de registro de la medida

cautelar. A pesar de ello, se limitó a demandar simple y llanamente la nulidad de las Resoluciones 186 del 15 de abril de 2004 y 2930 del 3 de junio del mismo año. Según el criterio de la Sala, en procesos como este es necesario que se demande la nulidad del acto que pone fin a la actuación administrativa, por cuanto lo que en él se dispone es lo que en últimas viene a afectar los intereses particulares y concretos del administrado. En el caso de que se le hubiere brindado la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa, la demanda también debe dirigirse contra los actos administrativos que hayan decidido de fondo la reposición y la apelación. En el caso de autos, el apoderado de la sociedad actora se limitó a demandar la nulidad de las Resoluciones tantas veces mencionadas en esta providencia, dejando de plantear su inconformidad frente al acto de registro. En tales circunstancias, la Sala considera que no resulta posible decidir sobre el fondo de la controversia, pues para poder decretar el restablecimiento del derecho que aquí se depreca, era menester demandar la nulidad del acto definitivo, esto es, del acto de registro y anotación de la medida de embargo, por tratarse de la decisión definitiva que supuestamente lesionó los derechos reclamados. En virtud de dicha omisión, la demanda presentada por la sociedad actora debe ser considerada como inepta.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00300-01**

**Actor: INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES S.A.**

**Demandado: REGISTRADURIA PRINCIPAL DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE BOGOTA D. C. Y OTRO**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

La Sala decide en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó la sociedad INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES S.A., contra dos resoluciones dictadas en su orden por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. -Zona centro- y el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### **I.- LA DEMANDA**

## **1. Pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., la sociedad INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES S.A., obrando por conducto de apoderado, solicitó a la Corporación la declaratoria de nulidad de la Resolución 186 del 15 de abril de 2004, proferida por la Registraduría Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. Zona Centro y de la Resolución número 2930 del 3 de junio de 2004 emanada de la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro. A título de restablecimiento del derecho, se solicitó que se ordene a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS, que proceda a dar aplicación al artículo 31 del Decreto 1250 de 1970, y al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, que para facilitar el registro de la medida cautelar de que da cuenta el oficio IDU 182158 STJE 6100 del 10 de noviembre de 2003, proceda a individualizar a la persona titular del inmueble.

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

Según se relata en la demanda, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante oficio IDU 182158 STJE 6100 del 10 de noviembre de 2003 solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que procediera a registrar en el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-265868, la medida de embargo del inmueble ubicado en la Carrera 7ª No. 68-61, decretada por esa entidad en el proceso de cobro coactivo 4519 de 2001 EJE 3 adelantado contra ANDRÉS POMBO, inmueble que para la época de los hechos pertenecía a la sociedad demandante. Se indica igualmente que en atención a dicha solicitud, el 21 de noviembre de 2003 la Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. Zona Centro procedió a inscribir el embargo en el folio de Matrícula Inmobiliaria antes mencionado. El 30 de marzo de 2004 la actora asegura haber tenido conocimiento de la citada anotación, contra la cual interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, siendo negado el primero de ellos mediante la Resolución 186 del 15 de abril de 2004 por haberse instaurado de manera extemporánea. Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro rechazó por la misma razón el recurso de apelación, mediante Resolución No. 2930 del 3 de junio de 2004.

### **1. 3. Normas violadas y concepto de la violación**

En opinión de la actora, al señalar la administración en los actos censurados que los recursos de vía gubernativa fueron interpuestos de manera extemporánea, violó lo dispuesto en los artículos 17 y 26 del Código Civil, que tratan de los efectos e interpretación de la ley. Según se expresa en las Resoluciones demandadas, la notificación de los actos de registro se efectúa el mismo día en que se realiza la respectiva anotación, que para el caso en concreto ocurrió el 21 de noviembre de 2003, y el recurso de reposición fue interpuesto el 30 de marzo de 2004.

Considera el demandante que al desatenderse su solicitud, la administración malinterpretó el artículo 17 del Código Civil y dejó de aplicar la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia proferida el 21 de enero de 2000 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M. P. Heriberto Reyes Vargas, según la cual *"[...] si bien se entiende notificada la anotación en el registro el día en que se hace la misma, no por ello, se ha de entender que en la misma fecha el afectado con la anotación se enteró de su matrícula inmobiliaria"*, debiendo, por lo mismo, darse aplicación a la doctrina contenida en ese fallo, en los términos del artículo 26 del Código Civil .

### **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Al contestar la demanda, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO hizo referencia en términos generales a la contribución por valorización y trajo a colación las normas constitucionales, legales y reglamentarias en las cuales se sustenta su cobro.

A renglón seguido señaló que el *"...impuesto de valorización, recae es sobre la persona que tenga el dominio o sea poseedor del bien, en este caso el dominio lo tiene Inversiones Construcciones y Administraciones S.A. en liquidación, por eso la Registradora procedió a realizar la anotación del embargo, ya que es el dueño que se beneficia con la valorización, [quien] debe cancelar el mencionado gravamen, en este caso la entidad demandante"* (Folio 104 de este Cuaderno).

El INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, vinculado al proceso mediante auto del 23 de abril de 2007, se opuso también a la prosperidad de las

pretensiones, alegando la ausencia de objeto, argumentando la desaparición de los motivos y supuestos fácticos que dieron lugar a la solicitud de nulidad de los actos acusados, pues el proceso de cobro coactivo No. 4519 de 2001, terminó el 20 de septiembre de 2006 por pago de la obligación, de lo cual se informó a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, mediante oficio IDU 064069 STEJ 6100 del 20 de septiembre de 2006, con fundamento en lo cual se solicitó el levantamiento de la medida cautelar aludida en la demanda.

Defendió la legalidad de las decisiones administrativas acusadas, argumentando que la medida de embargo se profirió dentro del proceso de cobro coactivo relacionado en el párrafo anterior, por el no pago de la contribución de valorización que pesaba contra dicho inmueble. Al mismo tiempo, señaló que el predio sobre el cual recayó la aludida medida cautelar se encontraba debidamente individualizado, pues lo cierto es que los datos suministrados a la Oficina de Registro, corresponden a los del inmueble.

En ese mismo sentido, señaló que las actuaciones desplegadas se ajustan a lo dispuesto el Acuerdo 7 de 1987 y, recalcó que la notificación del registro cuestionado se produjo el mismo día en que se realizó la correspondiente anotación, tal como lo consagra el artículo 44 del C.C.A. Bajo tal premisa, resultaba procedente rechazar los recursos de reposición y apelación por haber sido interpuestos de manera extemporánea.

Propuso finalmente la excepción que denominó *“inexistencia de interés para la entidad en la permanencia del embargo sobre el inmueble objeto del presente proceso”*, pues una vez cancelada la obligación, desapareció el interés del IDU en mantener vigente la medida cautelar.

## **II.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El apoderado de la sociedad actora reiteró los argumentos de la demanda, añadiendo que al registrar el embargo, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos abusó de su investidura e invadió las competencias del juez. Aparte de ello, puso de presente, como elemento nuevo en el debate procesal, que el IDU había cometido un abuso al cobrar la contribución por valorización sobre un predio de conservación arquitectónica, a pesar de estar exento del pago de dicho tributo.

La apoderada del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU-, por su parte, reiteró los argumentos del escrito de contestación de la demanda.

### **III.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público que actúa como delegado ante esta Corporación, después de hacer un minucioso recuento de los hechos y de analizar los argumentos de las partes, formuló las siguientes excepciones:

- 
- **Ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa**

Afirmó que los recursos de reposición y de apelación se habían interpuesto de manera extemporánea y puso de presente que la verdadera pretensión de la demandante era encubrir la falta de agotamiento de la vía gubernativa, dado que no demandó el acto principal, queriendo distraer la atención del juzgador al censurar sólo las decisiones que resolvieron los recursos anteriormente anotados, cuando ha debido demandar también el acto de registro, invocando al efecto algunos fragmentos de la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado de la cual fuera ponente el Dr. Tarcisio Cáceres Toro, proferida el 29 de junio de 2006, identificada con el número 2000-02697, en donde se pregona la necesidad de demandar también en estos casos el acto principal.

En cuanto a la extemporaneidad de los recursos de vía gubernativa, coincidió con el razonamiento expuesto por el IDU, en cuanto la disposición contenida en el artículo 44 del C.C.A. es muy clara al establecer que los actos de registro se entienden notificados en la fecha de su inscripción, disposición ésta que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-640 de 2002 con ponencia del Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

En tal virtud, debe entenderse que la actuación de los entes demandados estuvo ajustada a derecho al rechazar los recursos por extemporáneos. Por lo anterior el Ministerio Público considera que al no agotarse oportunamente la vía gubernativa la actora quedó inhabilitada para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.



- **Ineptitud Sustancial de la demanda por incongruencia entre los actos administrativos cuya nulidad se demanda, las normas que se señalan como infringidas y el concepto de violación.**

Para respaldar la excepción formulada sostuvo que existe una incongruencia palpable entre las pretensiones de la demanda, las normas que se señalan como vulneradas y el concepto de su violación, destacando que los artículos 17 y 26 del Código Civil, nada tienen que ver con las Resoluciones acusadas. En efecto, la primera de las normas enunciadas no tiene relación alguna con el objeto de la demanda pese a que el demandante señala que esa disposición es una de las fuentes del acto administrativo. La segunda, por su parte, se refiere a las reglas de interpretación por vía de doctrina, asunto éste que tampoco tiene relación con el contenido y los fundamentos normativos de los actos administrativos acusados.

- **Ineptitud de la demanda por incongruencia entre la pretensión de declaratoria de nulidad y la de restablecimiento del derecho:**

Destaca que lo que se pretende en realidad es atacar el acto administrativo principal, es decir, la orden de inscripción del embargo emitida por el IDU, acto éste que no fue objeto de demanda en el proceso.

En efecto, lo que procura la actora es que el Consejo de Estado ordene al IDU expedir nuevamente la orden de embargo y dejar sin efectos el registro, actuación ésta que no guarda relación alguna con la declaratoria de nulidad de los actos demandados.

- **Excepción relativa a la carencia de objeto de la actuación**

Según lo adujo el agente del Ministerio Público, la actuación ante la Administración carecía de objeto, pues según el oficio No. 182152 del 10 de noviembre de 2003, el IDU dio estricta aplicación al artículo 31 del Decreto 1250 de 1970, al individualizar tanto el predio (*el inmueble ubicado en la Carrera 7ª No. 68-61*) como el obligado, (*el señor ANDRÉS POMBO, siendo el actual propietario SOCIEDAD INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES LIMITADA*).

Por otra parte, destacó que el demandante canceló el valor adeudado, dejando sin objeto la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **IV.- DECISION**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

##### **1.- Los actos demandados**

Se pretende en este proceso la nulidad de las Resoluciones 186 del 15 de abril de 2004 y 2930 del 3 de junio de 2004, proferidas en su orden por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro y por el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, en virtud de los cuales se denegó el recurso de reposición interpuesto contra el registro del embargo decretado por el IDU contra INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES LTDA, mediante oficio 182158 del 10 de noviembre de 2003, y se rechazó el recurso de apelación.

##### **2.- Problema jurídico a resolver**

Se trata de establecer si la Resolución 186 del 15 de abril de 2004, expedida por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá, mediante la cual se denegó el recurso de reposición interpuesto contra el acto de registro y anotación de la medida de embargo decretada por el IDU dentro del proceso de cobro coactivo 4519 de 2001 EJE 3, respecto del inmueble ubicado en la Carrera 7ª No. 68-61 de Bogotá, identificado con la Matrícula Inmobiliaria No. 50C-265868, y si la Resolución 2930 del 3 de junio de 2004 proferida por el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la cual se rechazó por improcedente el recurso de apelación subsidiariamente interpuesto por la sociedad demandante, violan o no lo dispuesto en los artículos 17 y 26 del Código Civil, que a la letra disponen:

**Artículo 17.** Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas. Es, por tanto, prohibido a los jueces proveer en los negocios de su competencia por vía de disposición general o reglamentaria.

**Artículo 26.** Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares.

Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina.

### **3.- Pronunciamiento acerca de las excepciones propuestas**

Frente a las excepciones propuestas por el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado y por el apoderado del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-, procede la Sala a realizar los siguientes análisis:

En lo que atañe a la ***excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa***, por la interposición extemporánea de los recursos de reposición y apelación, resulta preciso enfatizar que en el ordenamiento jurídico colombiano, los “*actos de registro*” tienen el carácter de verdaderos actos administrativos, en cuanto con ellos se pone fin a las actuaciones administrativas de registro, y ostentan la calidad de actos demandables por virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 84 del C.C.A.; en donde se establece en forma expresa e inequívoca que “*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*”

En tratándose del registro de anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria, aplican las normas especiales contenidas en el Decreto 1250 de 1970, “*por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos*”, en cuyo artículo 2° se establece que están sujetos a registro todos los actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales que impliquen la “[...] *constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.*”, así como también de aquellos “[...] *actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones.*”

Para los fines del presente proceso, ha de tenerse en cuenta que ninguna de las disposiciones del Decreto 1250 de 1970 contempla la posibilidad de interponer recursos de vía gubernativa contra los actos de registro y anotación.

En ese orden de ideas ha de entenderse que para poder impetrar una acción de tal naturaleza, no es preciso agotar previamente la vía gubernativa, esto es, interponer los recursos de reposición y apelación regulados por los artículos 50 y siguientes del C.C.A., como equivocadamente lo entiende el representante de la Procuraduría.

Aparte de lo expuesto, no sobra mencionar que si bien en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho el agotamiento de la vía gubernativa constituye una condición previa indispensable para poder declarar la nulidad del acto particular que es objeto de demanda, el artículo 135 del C.C.A. autoriza a los interesados para que los demanden directamente, sin necesidad de interponer los recursos de reposición y apelación, cuando las autoridades administrativas no hubieren brindado la oportunidad de interponerlos.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, resulta claro que la sociedad actora bien habría podido demandar directamente la nulidad del acto administrativo de registro y anotación de la medida de embargo decretada por el IDU, pues de acuerdo con la normatividad especial contenida en el Decreto 1250 de 1970 no está contemplada, como ya se dijo, la posibilidad de interponer los recursos de reposición y la apelación en sede administrativa.

Como complemento de lo anterior y de acuerdo con lo consagrado en los artículos 44 inciso 4° y 62 del C:C:A., no sobra señalar que la firmeza de los actos de registro se produce el mismo día en que se efectúa la respectiva anotación. En aras de la precisión, se transcriben las aludidas disposiciones que a la letra establecen lo siguiente:

**“Artículo 44.- Deber y forma de notificación personal. [...] ||** No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.”,

**“Artículo 62.- Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme: || 1. Cuando contra ellos no proceda

ningún recurso. [...]"

Con todo, en el asunto *sub examine* es necesario tener presentes los criterios que aparecen consignados en las siguientes providencias:

En primer término, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-640 del 13 de agosto de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, manifestó que

"[...] en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, no vulnera la Constitución, pues el acto de inscripción en un registro público no es, como lo afirma el demandante, una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos *erga omnes*, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros" || **No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro".** (La negrilla es ajena al texto)

En una providencia anterior, la Sala ya se había pronunciado sobre el mismo punto mediante auto calendado el 16 de noviembre de 2000, Expediente núm. 6515, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero, en los siguientes términos:

"Que si bien es cierto que el acto demandado no ameritaba de parte de la Administración notificación al demandante y que el artículo 44 del C.C.A. consagra, en relación con los actos de inscripción y registro, que éstos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación, no lo es menos que, para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar acto de registro, **debe tenerse como punto de partida de dicho cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho acto; lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si, en relación con los inmuebles de su propiedad, se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos. Por lo anterior, no**

**resulta acertado que el cómputo para el ejercicio de la acción contra el acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma, circunstancia que se puede comprobar, por ejemplo, con la prueba de reclamación ante la Administración en relación con la inscripción; con la constancia de que con anterioridad se solicitó copia del certificado de libertad y tradición del inmueble; en fin, mediante cualquier medio del que se infiera que el interesado conocía del acto de registro”. (La negrilla es ajena al texto)**

De acuerdo con las ideas expuestas, concluye la Sala que la excepción propuesta por el Ministerio Público no está llamada a prosperar, pues para poder demandar la legalidad de la anotación cuestionada, no era necesario el agotamiento de la vía gubernativa. De igual modo, la Sala considera que la demanda impetrada fue radicada de manera oportuna, es decir, dentro del término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 136 del C.C.A., ya que no obra en el expediente ninguna evidencia de que la sociedad actora haya tenido conocimiento del registro del embargo decretado por el IDU sino hasta el día en que interpuso el recurso de reposición.

Así lo confirma el apoderado de la Sociedad INVERSIONES, CONSTRUCCIONES Y ADMINISTRACIONES S.A., cuando en el recurso de reposición interpuesto el 30 de marzo de 2004, obrante a folios 22 a 25 del expediente, manifiesta que “[...] me notifico del contenido de su anotación N° 9 de fecha 21 de noviembre de 2003, que afecta el inmueble registrado bajo la Matrícula Inmobiliaria 50C-265868 respecto al embargo por valorización – Beneficio Local – Proceso 4519 del IDU, a la Sociedad Inversiones y (sic) Construcciones y Administraciones Limitada, e interpongo contra la anotación en referencia el recurso de reposición [...]”, escrito éste que fue corregido mediante memorial radicado el 31 de marzo de 2004 bajo el número 6469, en el cual se agrega que “En subsidio apelo”. (Ver folios 26 a 29 del expediente)

Por lo tanto, al no haberse allegado al proceso ningún medio de prueba distinto que acredite que antes del 30 de marzo de 2004 la sociedad interesada hubiese tenido conocimiento del registro del embargo, la Sala tendrá como tal aquella en la cual se radicó el primero de los escritos anteriormente mencionados. Por lo mismo, al radicarse la demanda el día 29 de julio de 2004, tal como aparece acreditado a folio 60 (vuelto) del expediente, se entiende oportuna su presentación.

A diferencia de lo expuesto, el señor agente del Ministerio Público tiene toda la razón cuando señala en su concepto que el actor ha debido demandar la nulidad del acto definitivo, esto es, del acto de anotación o de registro de la medida cautelar. A pesar de ello, se limitó a demandar simple y llanamente la nulidad de las Resoluciones 186 del 15 de abril de 2004 y 2930 del 3 de junio del mismo año.

Según el criterio de la Sala, en procesos como este es necesario que se demande la nulidad del acto que pone fin a la actuación administrativa, por cuanto lo que en él se dispone es lo que en últimas viene a afectar los intereses particulares y concretos del administrado. En el caso de que se le hubiere brindado la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa, la demanda también debe dirigirse contra los actos administrativos que hayan decidido de fondo la reposición y la apelación.

En el caso de autos, el apoderado de la sociedad actora se limitó a demandar la nulidad de las Resoluciones tantas veces mencionadas en esta providencia, dejando de plantear su inconformidad frente al acto de registro.

En tales circunstancias, la Sala considera que no resulta posible decidir sobre el fondo de la controversia, pues para poder decretar el restablecimiento del derecho que aquí se depreca, era menester demandar la nulidad del acto definitivo, esto es, del acto de registro y anotación de la medida de embargo, por tratarse de la decisión definitiva que supuestamente lesionó los derechos reclamados. En virtud de dicha omisión, la demanda presentada por la sociedad actora debe ser considerada como inepta.

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

## **FALLA**

**PRIMERO:-** DECLARASE NO PROBADA la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, por las razones consignadas en la parte cosnsiderativa.

**SEGUNDO:-** DECLARASE PROBADA la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por no haberse demandado el acto de registro, y en consecuencia, INHÍBESE de pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

**TERCERO:** Reconocer personería a la doctora FÉLIDA DEL CÁRMEN RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 24'099. 510 y la Tarjeta Profesional número 136.724 del C. S. de la J., en los términos del poder obrante a folio 232 del expediente.

**CUARTO:** En firme esta decisión, archívese el expediente.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**