

## **ACCION DE REPARACION DIRECTA - Fallo Inhibitorio**

### **VALIDEZ DE LOS MEDIOS DE PRUEBA - Copias simples / VALORACION DE LAS COPIAS SIMPLES - Procedencia. Reiteración de jurisprudencia de unificación**

Fueron allegados varios documentos en copia simple, frente a los cuales la Sala considera que podrán ser apreciados de acuerdo con el criterio recientemente establecido por la Sala Plena de Sección Tercera según el cual, cuando las reproducciones no autenticadas han obrado en el plenario a lo largo del proceso, y han sido susceptibles de contradicción por las partes sin que éstas las tacharan de falsas, pueden ser apreciadas y son idóneas para determinar la convicción del juez frente a los hechos materia de litigio, pues de lo contrario se desconocerían el principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, lo que a su vez iría en contra de las nuevas tendencias del derecho procesal. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto consultar sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013, exp. 25022

### **ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedencia. En casos en los que el daño se origina por actuaciones de las dependencias encargadas del registro de instrumentos públicos / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Procede en casos en los que no se desvirtuó la legalidad de los actos administrativos / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Indebida escogencia de la acción. Fallo inhibitorio**

La Sección Tercera ya ha tenido la oportunidad de analizar la procedencia de la acción de reparación directa cuando el daño se alega como originado en las actuaciones de las dependencias encargadas del registro de instrumentos públicos, y ha precisado que, por regla general, debe interponerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los correspondientes actos de registro, mientras que la procedencia de la acción de reparación directa, en contraste, se encuentra reservada para aquellos casos en los que, precisamente, no se esté cuestionando la legalidad de las decisiones relacionadas con la aludida función. (...) la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. sí está cuestionando la legalidad de los actos administrativos correspondientes y que, por lo tanto, no fue adecuado el ejercicio de la acción de reparación directa, lo que hace necesaria la confirmación del fallo inhibitorio proferido en primera instancia, bajo el entendido de que el debido ejercicio del derecho de acción es un presupuesto indispensable para que se pueda proferir una decisión de fondo. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con la procedencia de la acción de reparación directa y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consultar sentencias de: 8 de noviembre de 2012, exp. 26691 y del 20 de febrero de 2014, exp. 27141

### **CADUCIDAD - Noción. Definición. Concepto / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA FALLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO REGISTRAL - Término. Cómputo**

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. El fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia y el juez debe

declararla, en caso de que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente dentro del plazo legalmente estipulado. El artículo 136 Código Contencioso Administrativo luego de su modificación por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, establece que el término para presentar demanda en ejercicio de la acción de reparación directa es dos (2) años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. (...) En lo que tiene que ver con la caducidad en los casos en los que se alega una falla en la prestación del servicio registral, la postura unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido que la oportunidad para demandar se cuenta, por regla general, a partir de la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa que dieron lugar a la falla, sin que sea posible afirmar la existencia de un hecho continuado por la circunstancia de que la presunta falencia tenga consecuencias que se prolongan en el tiempo, todo ello sin perder de vista aquellos casos excepcionales en los que el conocimiento o surgimiento del daño no es concomitante con la acaecimiento del hecho dañoso. **NOTA DE RELATORIA:** Respecto a la caducidad de la falla en la prestación del servicio registral, consultar sentencia de 29 de agosto de 2012, exp. 25637

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 44

**CADUCIDAD EN FALLA DEL SERVICIO MEDICO ASISTENCIAL - Término. Cómputo / CADUCIDAD EN FALLA DEL SERVICIO JUDICIAL - Término. Cómputo / CADUCIDAD EN DESAPARICION FORZADA - Término. Cómputo / CADUCIDAD EN OCUPACION DE BIENES INMUEBLES - Término. Cómputo / CADUCIDAD EN LA ACCION DE GRUPO - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Operó**

La jurisprudencia ha derivado algunas subreglas que se expondrán a título enunciativo atinentes al momento a partir del cual puede considerarse que la supuesta víctima tuvo conocimiento del hecho dañoso, es decir, momento a partir del cual el daño se consolidó: i) en caso de falla del servicio médico-asistencial, el término de caducidad se contará a partir del diagnóstico definitivo; ii) en materia de falla del servicio judicial, el fenómeno de la caducidad ocurre transcurridos dos años desde la ejecutoria de la providencia que deja sin fundamento jurídico la medida de privación de la libertad o que ordena el levantamiento de las medidas cautelares sobre bienes muebles e inmuebles; iii) cuando la demanda de reparación directa tenga por objeto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por actos que constituyan desaparición forzada, el término de caducidad comenzará a contarse a partir de la aparición de la persona o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia penal, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 589 de 2000; iv) en materia de ocupación de bienes inmuebles, el término de caducidad de la acción comenzará a transcurrir desde el momento en que finalice la obra pública o desde la inscripción de la limitación al derecho de propiedad en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria; y, v) en punto a la caducidad de la acción de grupo, el término se contará a partir del conocimiento del daño por parte de la víctima o desde que la actividad dañosa haya cesado, lo cual se deberá determinar en cada caso concreto para los integrantes del grupo. (...) En el caso concreto, el hecho dañoso causante de los detrimentos cuyo resarcimiento pretende la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda., está constituido por la decisión administrativa asumida en la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, que fue confirmada en sede de reposición por medio de la resolución n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, y cuya revocatoria directa fue denegada a través de

la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996. Ello implica que el término de dos años para acceder a la jurisdicción por la vía de la acción de reparación directa, empezaba a correr a partir del segundo de los actos mencionados y que, por consiguiente, el tiempo para demandar precluía el 24 de mayo de 1997. En ese orden, como la demanda que dio origen al presente trámite fue presentada el 12 de enero de 1999, entonces para esa época ya había operado el fenómeno de la caducidad de la acción. (...) no pierde de vista la Sala el hecho de que mediante resolución n.º 00807 del 5 de diciembre de 1996, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena resolvió una solicitud de revocatoria directa respecto de la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994. No obstante, se observa también que no es posible computar el término de caducidad a partir de la resolución del año 1996, pues no fue ella la causante del daño cuya reparación busca la peticionaria y, además, aún si en gracia de discusión se calculara el término de caducidad a partir de dicho momento, la conclusión sería igualmente que la acción está caducada, pues el término para demandar se habría cumplido el 6 de diciembre de 1998 dos años después del supuesto hecho dañoso—, y la demanda fue radicada el 12 de enero de 1999. (...) en el presente caso se encuentra caducada la acción de reparación directa radicada el 12 de enero de 1999, pues el momento que debe tenerse como referencia para analizar la oportunidad en el ejercicio del derecho de acción, es la confirmación en sede de reposición de la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, lo que ocurrió en la resolución n.º 215 del 24 de mayo de 1995, vencido desde el 25 de mayo de 1997 el término para demandar. (...) se aclara que, como en el expediente no se cuenta con constancia de notificación y ejecutoria del mencionado acto, entonces, para efectos didácticos y con el propósito de mostrar la vocación de fracaso de la acción ejercida por la parte actora, se hace el cálculo del término con base en la época de expedición de la referida resolución.

**FUENTE FORMAL:** LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 7

**CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - No procedía fallo inibitorio por parte del Tribunal Ad-quo / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Procedencia. Fallo niega pretensiones / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Indebida escogencia de la acción / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCION - Fallo inibitorio**

La constatación de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción, no da lugar a que el juzgador se inhiba de conocer el asunto, como equivocadamente lo consideró el Tribunal a quo, sino que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ello daría lugar a la expedición de un fallo denegatorio de las pretensiones de la demanda. (...) la constatación que se hizo al analizar el caso, es la indebida escogencia de la acción ejercida por la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda., lo que a la luz de la jurisprudencia implica que deba preferirse un fallo de inhibición para resolver de fondo del caso.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá, D. C. veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 13001-23-31-000-1999-01205-01(35941)**

**Actor: CATALINA KELLY DE QUINTANA Y CIA. LTDA**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 28 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio de la cual se profirió un fallo inhibitorio por caducidad de la acción. La providencia apelada será confirmada, pero por razones distintas que serán expuestas en la parte motiva del presente proveído.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

La sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. adquirió el lote identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 060-40120, mediante compraventa inscrita en el respectivo folio con fecha 24 de septiembre de 1991. Posteriormente, por medio de resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena resolvió corregir el orden de las inscripciones registradas en el folio de matrícula inmobiliaria, decisión ésta que fue confirmada en reposición mediante la resolución n.º 215 del 24 de mayo de 1995. En desacuerdo con dichas determinaciones, la persona jurídica hoy solicitante en reparación radicó un escrito en el que pedía la revocatoria directa de los actos administrativos mencionados, petición que fue denegada por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Cartagena, por medio de la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. Lo que se demanda**

1. Mediante escrito presentado el 12 de enero de 1999 ante el Tribunal Administrativo de Bolívar (f. 1-18, c. 1), la sociedad Catalina Kelly de Quintana y

Cia. Ltda., interpuso acción de reparación directa con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

**PRIMERO:** Que se declare que hubo una falla del servicio, por parte de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena**, originada en el hecho de la indebida anotación efectuada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena, como consecuencia del error cometido en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-40120, que corresponde al predio identificado con la referencia catastral n.º 1-37-001-420-00, el cual tiene la siguiente ubicación, linderos y medidas, a saber:

*Un globo de terreno en la Isla de Barú, corregimiento de Santana, en jurisdicción del municipio de Cartagena de Indias, D.T. y C, el cual se encuentra alinderado así: POR EL NORTE: con terrenos de propiedad de Cementos del Caribe, y mide doscientos cincuenta metros, (250 mts); POR EL ESTE: con terrenos también de propiedad de Cementos del Caribe, antes de Miguel Torres y mide ciento cincuenta metros (150 mts); POR EL OESTE: con el mar Caribe y mide doscientos metros (200 mts); y POR EL SUR: con terrenos de propiedad de Cementos del Caribe y mide trescientos cuarenta y cinco metros (345 mts). El globo de terreno tiene una cabida superficial aproximada de cuarenta y un mil metros cuadrados (41.000 mts.2).*

**SEGUNDO:** Que como consecuencia de la declaración anterior, se declare administrativamente responsable por la falla en el servicio, a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal Cartagena** y para reparar el daño, se proceda a ordenar el pago de los perjuicios causados a mi mandante, por los siguientes conceptos:

a.- Daño emergente: la suma de \$1'262.750.000,00 (mil doscientos sesenta y dos millones setecientos cincuenta mil pesos moneda corriente).

b.- Lucro cesante: la suma de \$19'200.000,00 (diecinueve millones doscientos mil pesos moneda corriente).

**TERCERO:** Que a la sentencia que se profiera en este caso se le dé cumplimiento según lo consagrado en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Que las sumas de dinero que reconozcan a favor de mi mandante, deberán ser canceladas en moneda de curso legal en Colombia y de la misma manera ajustadas en su valor o debidamente indexadas de conformidad con lo consagrado en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

**QUINTO:** Que dentro del presente proceso se me reconozca la correspondiente personería para actuar (mayúsculas, negrillas y subrayas del texto citado).

1.1. Como fundamento fáctico de las pretensiones, en la demanda se dice que el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-40120 y referencia catastral n.º 1-37-001-420-00, fue objeto de un contrato de compraventa celebrado el 18 de agosto de 1976, negocio que posteriormente fue rescindido por lesión enorme mediante sentencia del 30 de agosto de 1984 proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria el día 22 de noviembre del mismo año. Posteriormente, el predio fue adquirido por la sociedad denominada Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. a través de la escritura pública n.º 4147 del 20 de septiembre de 1991, registrada el día 24 de los mismos mes y año, anotación que después fue modificada en forma supuestamente ilegal e inconsulta por la Superintendencia de Notariado y Registro mediante las resoluciones n.º 720 del 28 de diciembre de 1994 y 00807 del 5 de diciembre de 1996, sin que para el efecto existiera una decisión judicial que así lo ordenara. En palabras de la demandante:

*9. No obstante, de que (sic) se encuentra vigente el registro de la sentencia de rescisión del contrato de compra-venta por lesión enorme, dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena de fecha 30 de agosto de 1984, legalmente registrada el día 22 de noviembre de 1984, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena, procedió en forma ilegal y arbitraria a inscribir y registrar la escritura pública n.º 1833 del 23 de octubre de 1976, por medio de la cual la señora MARTHA MEZA DE FORTICH, le había vendido a la señora BEATRIZ PINEDA DE SALAZAR los lotes 2,3 y 4,5 en proindiviso descritos en la mencionada escritura.*

*10. La inscripción y registro de los lotes antes mencionados los fundamentó la Oficina de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena, en las resoluciones administrativas n.º 720 de diciembre 28 de 1994 y 000807 de diciembre 5 de 1996.*

*11. Es decir, que por medio de las resoluciones antes mencionadas **la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena, revocó en su integridad la Sentencia dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena**, el día 30 de agosto de 1984, y debidamente registrada el día 22 de noviembre de 1984, para darle cabida a la inscripción de la escritura pública n.º 1833 del 23 de octubre de 1976, de la Notaría Primera de Cartagena, obrando en forma retroactiva y pasando por alto la sentencia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, argumentando que se incluye por omitirse en su oportunidad (f. 4, c.1, negrillas y subrayas del original).*

1.2. Como fundamentos jurídicos, se afirma que la Superintendencia incurrió en una falla del servicio al haberse modificado el folio de matrícula inmobiliaria sin que mediara la correspondiente orden judicial, con lo cual se causaron varios daños a la sociedad accionante en reparación, que deben ser indemnizados por

haberse violado varias normas relacionadas con el manejo del registro de la propiedad inmobiliaria.

## II. Trámite procesal

2. Admitida la acción, y ordenada su notificación y traslado mediante auto del 3 de febrero de 1999 (fl. 39, c.1), la Superintendencia de Notariado y Registro presentó escrito de **contestación de la demanda**, en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por los demandantes (fls. 42 y sgts. c.1). Para tal efecto alegó la excepción de caducidad de la acción y, frente al fondo de las pretensiones, consideró que la entidad demandada actuó conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 1250 de 1970, que dispone que los errores eventualmente cometidos durante la función registral, pueden ser corregidos en cualquier tiempo, en lo cual debe darse primacía siempre al principio de "*primero en el tiempo, primero en el derecho*", con lo que corresponde a los particulares dirimir sus controversias en sede judicial civil.

3. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas<sup>1</sup>, el *a quo*, mediante providencia calendada el 22 de julio de 2003 (f. 244 c.1), corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión de primera instancia**, oportunidad en la cual se hicieron las manifestaciones que pasan a reseñarse.

3.1. La **Superintendencia de Notariado y Registro** (fls. 257 y sgts., c. 1.), por un lado, reiteró lo ya dicho en el escrito de contestación de la demanda, y frente a la excepción de caducidad reafirmó que, según sus cálculos, la oportunidad para demandar era hasta el 25 de mayo de 1997, comoquiera que la actuación administrativa cuestionada culminó con la expedición de la resolución n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, momento en el cual la sociedad demandante pudo tener conocimiento de lo que había ocurrido con el folio de matrícula inmobiliaria número 060-40120, sin que para el efecto pueda tenerse en cuenta una resolución posterior, mediante la cual se resolvió una solicitud de revocatoria directa presentada contra el primer acto mencionado. En lo demás, la entidad demanda insiste en que la corrección de un error cometido en el sistema de registro de instrumentos públicos, se hizo con base en las normas pertinentes del Decreto n.º 1250 de 1970, razón por la cual no es posible afirmar que se cometió una falla del

---

<sup>1</sup> En auto del 1 de febrero del año 2001 (f. 52, c.1).

servicio por parte de la dependencia administrativa encargada de dicho procedimiento.

3.2. La **parte demandante** (fls. 268 y sgts., c. 1) reiteró íntegramente lo que ya se había dicho en el escrito de la demanda, con especial énfasis en algunos de los testimonios recaudados a lo largo del proceso, con base en los cuales concluye que resultó plenamente probado el daño soportado por la sociedad accionante.

4. El Tribunal Administrativo de Bolívar profirió **sentencia de primera instancia** el 28 de febrero de 2008, con la decisión de declararse inhibido para fallar ante la ocurrencia del fenómeno de caducidad de la acción de reparación directa. Consideró al respecto que el tiempo para demandar oportunamente debía contarse desde el 24 de mayo de 1995, fecha en la cual se expidió la resolución n.º 000215 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición que había sido presentado respecto de la decisión de modificar unas anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-40120, lo que implica que la demanda pudo haberse presentado en tiempo sólo hasta el 25 de mayo de 1997. Agrega que no es posible computar el término de caducidad a partir de los actos por medio de los cuales la Superintendencia de Notariado y Registro contestó unas solicitudes de revocatoria directa presentadas por la sociedad hoy demandante en reparación, comoquiera que, tal como lo tienen establecido la normatividad y la jurisprudencia, la solicitud de revocatoria directa no revive los términos para demandar. A este respecto reflexionó el *a quo*:

*En el caso concreto es claro que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, mediante acto administrativo decidió una actuación administrativa llevada a cabo para que el folio n.º 060-40120 demostrara la real situación jurídica del bien, en el acervo probatorio de este proceso se observa que esta actuación culminó con la resolución n.º 0720 de diciembre veintiocho (28) de 1994, mediante la cual se ordena la anotación de la Escritura n.º 1833 en el Certificado de Tradición y Libertad, contra esta resolución se presentó un recurso de reposición, resuelto mediante la resolución n.º 000215 del veinticuatro (24) de mayo de 1995, mediante la que se confirma la anotación de la escritura en el certificado de Tradición y Libertad y se niega el recurso de apelación interpuesto en subsidio al recurso de reposición.*

*De lo anterior se puede concluir, que la fecha desde la cual comenzaron a correr los términos para actuar ante el contencioso administrativo fue el veinticinco (25) de mayo de 1995, por lo tanto, la acción de reparación directa en el caso concreto se encuentra caducada, ya que la demanda fue interpuesta el tres (3) de febrero de*

1999 y en tal caso solo era posible presentarla hasta el veinticinco (25) de mayo de 1997.

*La Superintendencia de Notariado y Registro, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, expidió la resolución n.º 000807 de diciembre 5 de 1996, mediante la cual se decide un recurso de revocatoria directa interpuesto por el doctor EDGAR APONTE CABRERA, mediante este recurso se solicitaba la revocatoria de la resolución n.º 0720 del 28 de diciembre de 1994, por cuanto esta, según expresa el recurrente, dejó sin valor y efecto la sentencia judicial de rescisión de compraventa por lesión enorme proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, registrada el día veintidós (22) de noviembre de 1984.*

*En este caso concreto, considera la Sala de Decisión del Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar que, aunque se hubiere presentado un recurso extraordinario de revocatoria directa y este hubiere quedado en firme el día dieciséis (16) de enero de 1997, desde ese momento no empiezan a correr los términos para actuar ante el contencioso administrativo, ya que la solicitud de revocatoria directa no revive los términos que hayan caducado frente a las acciones contenciosas administrativas, ni tampoco dará lugar a la aplicación del silencio administrativo, como lo establece el artículo 72 del C.C.A...*

*(...)*

*La revocatoria directa de los actos administrativos, no hace parte de la vía gubernativa, por tanto, a través de ella no se agota ésta, ni se revive la oportunidad para hacerlo. De hecho, quien opte por la utilización de la revocatoria directa, en lugar de ejercer los recursos que sean obligatorios contra el acto, pierde la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional para el ejercicio de la acción.*

*(...)*

*De lo anterior es claro, que en el caso de estudio ya se habían presentado recursos en vía gubernativa, contra la resolución que ordenó la inscripción de la escritura n.º 1833 en el certificado de libertad y tradición, por lo tanto el término para actuar ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo comenzaba a contarse desde que se resolvió el recurso de reposición interpuesto, existiendo en tal caso caducidad de la acción de reparación directa, como ya se dejó clarificado anteriormente, por lo tanto, esta Sala declarará probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la parte demandada y se inhibirá para entrar a estudiar el fondo del presente asunto (fls. 276 y 277, c.1).*

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte demandante interpuso y sustentó en tiempo **recurso de apelación** con el fin de que se revoque la decisión y, en su lugar, se acceda a todas las pretensiones de la demanda (fls. 288 y sgts., c. ppl). Para tal efecto, reiteró todo lo que ya había dicho en otras etapas procesales y, en relación con el tema de la caducidad, consideró que la misma no puede configurarse mientras permanezcan vigentes las anotaciones que dieron lugar a los daños ocasionados a la peticionaria en reparación, cosa que aún ocurría para la fecha en que se presentó la demanda. En los términos expuestos en los alegatos:

*Es evidente que el Honorable Tribunal de Bolívar se abstuvo de decidir al respecto, por las razones de caducidad de la acción, por cuanto según sus consideraciones, esta empezaba a correr con la fecha del 24 de mayo de 1995, con la resolución 000215 expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos por la cual resuelve un recurso de reposición, ante tal planteamiento considero que el perjuicio aún está latente y que incluso al momento de la presentación de la demanda las anotaciones aún se encontraban vigentes, dándole sentido y afirmando más el daño ocasionado a mis mandantes (f. 291, c. ppl).*

6. Por auto calendado el 26 de noviembre de 2008, se corrió traslado a los intervinientes procesales para que presentaran **alegatos de conclusión de segunda instancia** (f. 295, c. ppl), oportunidad en la cual intervino sólo la parte demandante para reiterar lo que ya había dicho en las anteriores oportunidades procesales, sin que en esta oportunidad se esgrimiera argumento alguno relacionado con el tema de la caducidad de la acción.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

7. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar en un proceso que, por su cuantía (f. 4, c.1)<sup>2</sup>, tiene vocación de doble instancia.

### **II. Validez de los medios de prueba**

---

<sup>2</sup> En el literal (a) de la pretensión segunda de la demanda se pidió, como indemnización de perjuicios materiales por daño emergente, "... la suma de \$1262.750.000...". Como el recurso de apelación fue interpuesto el 6 de marzo de 2006, después de que entraran en operación los juzgados administrativos, entonces se aplica en este punto el numeral 6º del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, tal como quedó después de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998, que dispone que la cuantía necesaria para que un proceso sea de doble instancia, debe ser superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para la época de interposición de la demanda –12 de enero de 1999–, el salario mínimo legal mensual vigente tenía un valor de \$236 460, lo que implica que la cuantía mínima para que el proceso fuera conocido en primera instancia por un Tribunal Administrativo, era de \$118 230 000. Las anteriores circunstancias implican que el *sub lite* puede ser conocido en segunda instancia por el Consejo de Estado.

8. Junto con la demanda, y también en diferentes momentos del litigio, fueron allegados varios documentos en copia simple, frente a los cuales la Sala considera que podrán ser apreciados de acuerdo con el criterio recientemente establecido por la Sala Plena de Sección Tercera según el cual, cuando las reproducciones no autenticadas han obrado en el plenario a lo largo del proceso, y han sido susceptibles de contradicción por las partes sin que éstas las tacharan de falsas, pueden ser apreciadas y son idóneas para determinar la convicción del juez frente a los hechos materia de litigio, pues de lo contrario se desconocerían el principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, lo que a su vez iría en contra de las nuevas tendencias del derecho procesal<sup>3</sup>.

### **III. Hechos probados**

9. Valoradas las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen por evidenciados los siguientes hechos relevantes:

9.1. De conformidad con el certificado de tradición y libertad impreso el 14 de diciembre de 1998, la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. y Ltda. adquirió el lote identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 060-40120, por virtud de compraventa celebrada el 24 de septiembre de 1991. Se transcriben de este documento los datos relevantes para el presente proceso:

*Anotación n.º 1. Fecha: 13-06-75, radicación: SN, doc: sentencia SN del: 10-12-74 JZDO 4 C.C. de CARTAGENA, especificación: 180 prescripción, Personas que intervienen en el acto: Maldonado Hoy Pedro.*

*Anotación n.º 2. Fecha: 06-09-76, radicación: SN, doc: escritura 1225 del 18-08-76 Notaría 1 de Cartagena... Especificación: 101 Compraventa. Personas que intervienen en el acto: De: Maldonado Hoy Pedro A: Meza de Fortich Martha.*

(...)

*Anotación n.º 4. Fecha: 22-11-84, radicación n.º 10466. Doc: sentencia SN del 30-08-84 Juzgado 3 CC de Cartagena. Especificación: 999 rescisión de compraventa por lesión enorme. Personas que intervienen en el acto: De: Maldonado Hoy Pedro A: Meza de Fortich Martha.*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –en pleno–, sentencia del 28 de agosto de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), actor: Rubén Darío Silva Alzate y otros, demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros.

*Anotación n.º 5. Fecha: 12-07-85 radicación 7990. Doc: escritura 1742 del 30-05-85 Notaría 3 de Cartagena, especificación: 101 Compraventa, Personas que intervienen en el acto: de: Maldonado Hoy Pedro, A: Cumplido Salom Antonio.*

*(...)*

*Anotación n.º 6, fecha: 10-03-88, radicación n.º 3049, doc: Escritura 886 del 08-03-88 Notaría 3 de Cartagena, Especificación: 101 Compraventa, personas que intervienen en el acto: de Cumplido Salom Antonio; A: Barú Tours Ltda.*

*Anotación n.º 7, fecha: 24-09-91, radicación: 11778, doc: Escritura 4147 del 20-09-91 Notaría 3 de Cartagena, especificación: 101 Compraventa, personas que intervienen en el acto, De: Barú Tours Ltda. A: Catalina Kelly de Quintana y CIA., Ltda... (f. 20, c. 1).*

9.2. El Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Cartagena, a través de la resolución n.º 000720 del 28 de diciembre de 1994 “*por medio de la cual se toman unas medidas*”, ordenó la realización de algunas correcciones en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-0040120, en los siguientes términos:

*ARTÍCULO PRIMERO.- Como no se trasladó en orden cronológico la anotación 005 (escritura # 1.833) corríjase el número de anotación indicando que el número 3; la sentencia de 30-08-84, Juzgado 3º Civil del Circuito, la n.º 4, la escritura # 1742, la n.º 5, las siguientes sí están en su debido orden.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- Ordénase sentar la “X” de propietario a la señora Beatriz Pineda de Salazar en la anotación n.º 3 correspondiente a la escritura # 1.833.*

*ARTÍCULO TERCERO.- Si bien es cierto que esta oficina omitió inscribir la escritura (# 1.833) antes citada en el folio # 060-0040120 es su deber mediante una actuación administrativa incluirla, por lo demás la vendedora debió tener conocimiento que (sic) en realidad había suscrito dicha escritura de venta.*

*ARTÍCULO CUARTO.- Dejar constancia de ésta, actualizando el sistema de índice de propietarios, como también en las carpetas y demás documentos donde fuere necesario, de acuerdo a las normas vigentes sobre la materia.*

*ARTÍCULO QUINTO.- En cuanto a la decisión de quien tiene mejor derecho sobre el inmueble, es necesario instaurar el proceso pertinente ante la justicia ordinaria, ya que esta oficina no es competente para ello.*

*ARTÍCULO SEXTO.- Contra lo anterior proceden los recursos de reposición ante esta oficina, art. 51 Decreto 01 de 1984 e instrucción administrativa # 11 de 1994 de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO.- Notifíquese personalmente esta providencia a los interesados (f. 28, c.1).*

9.2.1. Para tal efecto, el Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Cartagena acogió las peticiones formuladas por la señora Beatriz Pineda de Salazar, quien consideró que en el folio de matrícula inmobiliaria reposaban ciertos datos que eran imprecisos y que no permitían establecer la real situación del bien. Textualmente dice la parte considerativa del acto administrativo en reseña:

*PRIMERO.- Que de conformidad con lo previsto en el artículo 82 del Estatuto Registral Decreto Ley 1250/70, el folio de matrícula Inmobiliaria debe exhibir en todo momento la real situación jurídica del respectivo bien.*

*SEGUNDO.- Que la doctora GLORIA BEATRIZ GONZÁLEZ presentó ante este despacho poder otorgado por la señora BEATRIZ PINEDA DE SALAZAR para que en su nombre y representación ejerciera el derecho de petición en interés particular con el fin de determinar con qué calidad aparece la señora De Salazar en el certificado con matrícula n.º 060-0040120.*

*TERCERO.- Que la doctora Gloria Beatriz Serna conjuntamente con el poder presentó petición acerca de lo siguiente...*

*(...)*

*CUARTO.- Que la presente actuación administrativa fue iniciada con la citación n.º 022 de fecha 20 de septiembre del presente año.*

*QUINTO.- Que la doctora Serna González nuevamente presentó escrito el día 27 de septiembre de 1994 aportando las direcciones donde se podían realizar las notificaciones.*

*SEXTO.- Que en dicha petición la Dra. Serna en el punto 10º, literal a, solicita que se indique con qué calidad aparece la señora PINEDA DE SALAZAR en el certificado con matrícula inmobiliaria 060-0040120, además en el literal b, pregunta que la anotación # 005 porque (sic) no se hizo en su lugar. Realmente cuando se inscribió la escritura # 1833 de 23-10-76 notaría 1ª de Cartagena registrada el día 3 de noviembre de 1976 fue omitida en el folio antes citado, por esta razón fue incluida con fecha 9-9-87 (ver inclusión en la parte inferior del folio y a la señora Pineda Salazar le debieron sentar también la X de propietario).*

*SÉPTIMO.- Que el Dr. Salustiano Fortich Ávila presentó el día 13-10-94 escrito en nombre y representación de la señora Martha Mesa de Fortich habiendo sido respondido el día 27 de octubre de 1994 y recibido el día 2 de noviembre/94 y a su vez el Dr. Edgar Aponte Cabrera en nombre y representación de Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. presentó memorial el día 28-10-94 y también fue contestado el día 1º de noviembre del presente año.*

*OCTAVO.- Que de acuerdo con los considerandos anteriores y*

*actuando en cumplimiento de los arts. 82 del Decreto Ley 1250/70 y segunda del Decreto # 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), este Despacho, RESUELVE... (fls. 26 y 27, c.1).*

9.3. Contra la anterior decisión las personas interesadas interpusieron recurso de reposición, con apelación en subsidio, los cuales fueron denegados por medio de la resolución n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, en la cual se dijo que las correcciones se habían realizado en aplicación del orden cronológico de radicación de los actos objeto de las mismas, razón por la cual no era procedente modificar la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994. Del mismo modo, se estableció que era improcedente el recurso de apelación, comoquiera que las decisiones que asumen las oficinas de registro son producto de la actividad independiente y autónoma que ejercen las oficinas de registro, sin que las mismas puedan ser controvertidas en alzada ante el Superintendente de Notariado y Registro. Textualmente se dijo en los considerandos de la resolución en comento:

*PRIMERO.- Que el Dr. Édgar Aponte Cabrera el día 8 de marzo de 1995, quien actúa en su condición de apoderado de la Sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda, presentó personalmente recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución n.º. 000720 de fecha 28 de diciembre de 1994.*

*(...)*

*CUARTO.- Que de la situación anterior se colige que la sentencia proveniente del Juzgado Tercero Civil del Circuito de esta ciudad antes citada, fue llevada (sic) a cabo su inscripción con posterioridad a la venta realizada a la señora Beatriz Pineda de Salazar según escritura # 1833 tantas veces mencionada.*

*QUINTO.- Que nuestro estatuto registral Decreto Ley 1250/70 en el capítulo III (archivo de registro, art. 4º) establece que al libro diario de radicador (reemplazado hoy por el sistema de computación) se anotarán sucesiva e ininterrumpidamente los documentos llegados para su inscripción, en el mismo orden en que sean recibidos, así como también se registró la escritura # 1833 el día 03-11-76 bajo la radicación # 00694.*

*SEXTO.- El peticionario manifiesta en su escrito de recurso de reposición y que en subsidio apelaba contra la resolución n.º 000720 de 28 de diciembre de 1994. Al respecto le manifestamos que el Honorable Consejo de Estado se pronunció el 25 de marzo de 1994 con ponencia del doctor Javier Henao Hidrón manifestando que las Oficinas de Registro son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, y en este sentido el Superintendente es su inmediato superior administrativo, pero la función registral es autónoma y la Superintendencia sólo puede ejercer sobre ella la inspección, vigilancia y orientación establecidas en las disposiciones legales; razón por la cual contra las decisiones que los registradores profieran en asuntos exclusivamente relacionados con el registro sólo procede el recurso de reposición...*

*SÉPTIMO.- Que el escrito del recurso fue estudiado y analizado pero estos fundamentos no variaron los que tuvo el despacho para dictar la resolución recurrida y de acuerdo a lo expuesto anteriormente este despacho // RESUELVE... (fls. 80-83, c.1).*

9.4. Posteriormente, el apoderado de la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda, pidió la revocatoria directa de la corrección hecha al folio de matrícula inmobiliaria, petición ésta que también fue denegada. Todo ello se hizo saber en la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996 “*por la cual se decide un recurso*”, expedida por la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Cartagena de Indias, con las siguientes decisiones:

*Artículo Primero: Niéguese la revocatoria directa interpuesta por el doctor Édgar Aponte Cabrera contra la resolución n.º 720 de diciembre 28 de 1994.*

*Artículo Segundo: Notifíquese personalmente esta providencia a los interesados.*

*Artículo Tercero: Contra la presente resolución no procede recurso alguno.*

*Artículo Cuarto: La presente providencia, rige a partir de la fecha de su expedición (fls. 31 y 32, c.1).*

9.4.1. Para asumir tales determinaciones, consideró la registradora que, además de que la resolución n.º 720 de diciembre 28 de 1994 fue asumida con el propósito de mantener la corrección en el orden cronológico de las anotaciones del sistema de registro de la propiedad inmobiliaria, el mecanismo de la revocatoria directa no puede ser utilizado para revivir la vía gubernativa que ya había sido agotada respecto de la mentada actuación administrativa. Textualmente se dijo en la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996:

*Mediante resolución n.º 0720 de diciembre 28 de 1994 se ordenó trasladar en orden cronológico la anotación 05 correspondiente a la escritura 1833 del 23 de octubre de 1976 de la Notaría Primera de Cartagena, como anotación 03. La sentencia del 30 de agosto de 1984 del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, como anotación 04 y la escritura 1742 del 30 de mayo de 1985 como anotación 05 en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-0040120.*

*Por resolución 0215 de mayo 24 de 1995 se confirmó la resolución n.º 0720 de diciembre 28 de 1994 y se negó el recurso de apelación de conformidad con el artículo 27 Decreto 2158 de 1992 e instrucción administrativa n.º 11 de 1994 emanada de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

*Posteriormente, en memorial de junio 1º de 1995 se interpuso el recurso de queja contra la resolución n.º 0215 de mayo 24 de 1995, el cual resolvió mediante oficio n.º 069 de julio 7 de 1995 argumentado en el artículo 50 del Código Contencioso administrativo numeral 3º.*

*El doctor Édgar Aponte Cabrera, solicita la revocatoria de la resolución n.º 0720 de 28 de diciembre de 1994, por cuanto dejó sin valor y efecto la sentencia judicial de rescisión de compraventa por lesión enorme proferida por el Juzgado 3º Civil del Circuito de Cartagena, registrada el 22 de noviembre de 1984.*

*Efectuado el estudio de los antecedentes, se impone el siguiente análisis:*

*La actuación administrativa culmina con un acto administrativo por medio del cual el funcionario decide no inscribir el respectivo documento por considerar que el registro no es jurídicamente viable o bien con un acto administrativo de inscripción o, como en el caso que nos ocupa, con un acto de corrección en el folio de matrícula inmobiliaria.*

*Contra estos actos proceden por vía Gubernativa los recursos de “reposición y apelación” (C.C.A. art. 5º [sic]), de los que habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco días siguientes a ella” (ídem arts. 51 y 44) y “transcurridos los términos sin que se hubiesen interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme” (art. 51).*

*Ahora bien, el artículo 72 del Código Contencioso Administrativo, establece. “Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”. Sobre el particular la doctrina sostiene: “Finalidad de la advertencia del artículo 72. Trata de evitar este precepto que la institución de la revocatoria se convierta en un mecanismo que permita mantener indefinidamente las posibilidades de reclamaciones ordinarias mediante las acciones”.*

*(...)*

*La Superintendencia de Notariado y Registro se pronunció sobre el tema mediante la instrucción administrativa n.º 29 de 1991 en el siguiente sentido: “El artículo 70 del Código Contencioso Administrativo, consagra expresamente la improcedencia de la petición de revocatoria directa sobre actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya interpuesto los recursos de reposición y apelación. Con base en esta norma el Consejo de Estado ha señalado unos parámetros que delimitan el ejercicio de tal recurso, es así como señala la imposibilidad jurídica de formular simultáneamente petición de revocatoria directa ante el mismo funcionario que dictó el acto administrativo y ante su superior jerárquico o como subsidiario de los recursos de reposición y apelación o mientras no se hayan decidido estos recursos”.*

*No obstante lo anterior, es conveniente resaltar que uno de los principios que informan nuestro sistema registral de la propiedad*

*inmobiliaria, es el relacionado con el de la prioridad, según el cual el que es primero en el tiempo es primero en el derecho, y con fundamento en este principio es que en la matrícula inmobiliaria se debe consignar cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien raíz, lo cual es recogido por el artículo 27 del Decreto Ley 1250 de 1970.*

*Al proferirse por parte de esta oficina la resolución n.º 720 de diciembre 28 de 1994, lo pretendido por la administración era corregir irregularidades en las que se había incurrido respecto del orden cronológico en que se sentaron los registros, en contradicción con los ordenamientos legales señalados anteriormente (fls. 29 a 31, c. 1).*

9.5. Dentro del proceso rindieron testimonio los señores Édgar Aponte Cabrera (f. 112, c.1) y Salustiano Fortich Ávila (f. 115, ibídem), quienes afirmaron que, según su punto de vista, fue ilegal la actuación administrativa que concluyó con la expedición de la resolución n.º 720 de 1994. Del mismo modo afirmaron que dicha decisión administrativa causó cuantiosos daños a la sociedad demandante.

#### **IV. Problema jurídico**

10. En el presente caso es necesario elucidar dos cuestiones procesales previas al estudio de fondo de los problemas planteados por el demandante en reparación, a saber:

10.1. En primer lugar, es necesario determinar si fue adecuada la escogencia del medio de control que hizo la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cia. Ltda., quien interpuso una acción de reparación directa en la que alegó que la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de su Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, incurrió en una falla del servicio por haber hecho unas correcciones en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-40120, obradas por virtud de lo decidido en el acto administrativo contenido en la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, confirmada en sede de reposición mediante la resolución n.º 0215 del 24 de mayo de 1995.

10.2. En segundo lugar, en gracia de discusión de la respuesta que se otorgará al primer problema jurídico planteado, habida cuenta de que las razones que tuvo en cuenta el tribunal de primera instancia estuvieron fincadas en el fenómeno de la caducidad de la acción, estudiará la Sala si en el caso concreto la demanda fue interpuesta en tiempo el 12 de enero de 1999, en el entendido de que el hecho

que se alega como causante del daño fue un error cometido en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 1-37-001-420-00, que fue puesto en evidencia mediante las resoluciones n.º 720 del 28 de diciembre de 1994 y n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, esta última confirmatoria de la primera en sede de reposición en vía gubernativa. En este punto deberá determinarse si es posible contabilizar el daño desde la expedición de la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996 –por medio de la cual se resolvió una solicitud de revocatoria directa de la resolución n.º 720 de 1994– y, de ser ello factible, si a partir de dicho conteo sería dable concluir que la demanda radicada el 12 de enero de 1999, lo fue oportunamente.

10.3. Como la Sala concluirá que fue tardío el ejercicio del derecho de acción por la parte actora, entonces se abstendrá de estudiar las cuestiones relacionadas con el fondo de la controversia.

## V. Análisis de la Sala

11. En lo que tiene que ver con **la debida escogencia de la acción** incoada por la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda., observa la Sala que el medio de control de reparación directa no era el adecuado para lograr el resarcimiento de unos perjuicios que, según se dice en el libelo introductorio, fueron causados por virtud de las decisiones administrativas proferidas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena.

11.1. En efecto, sólo sería apropiado ejercer la acción de responsabilidad extracontractual para buscar el restablecimiento de las consecuencias supuestamente desfavorables surgidas de una determinación administrativa que se considera acorde con el ordenamiento jurídico, evento en el cual, bajo el entendido de que fue bien ejercida la acción, debería efectuarse un estudio de atribución de responsabilidad, relacionado con la existencia de un daño que haya sido padecido en forma inequitativa, surgido de la aludida actuación legal<sup>4</sup>.

11.2. Ahora bien, la jurisprudencia de la Sección Tercera ya ha tenido la oportunidad de analizar la procedencia de la acción de reparación directa cuando

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421), actor: Carlos Sammy López Mustafa, demandado: Municipio de La Virginia y otro.

el daño se alega como originado en las actuaciones de las dependencias encargadas del registro de instrumentos públicos, y ha precisado que, por regla general, debe interponerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los correspondientes actos de registro, mientras que la procedencia de la acción de reparación directa, en contraste, se encuentra reservada para aquellos casos en los que, precisamente, no se esté cuestionando la legalidad de las decisiones relacionadas con la aludida función<sup>5</sup>. Frente a un caso similar, la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento calendado el 7 de marzo de 2012, dejó sentado el siguiente criterio:

*Tal y como se dejó indicado en los antecedentes de esta sentencia, la parte demandante interpuso acción de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la demandada por los perjuicios materiales causados por “... la operación administrativa iniciada con la inscripción en el folio de registro de instrumentos públicos de Yopal, Casanare, de la escritura pública n.º 2182 de septiembre 27 de 1994”.*

*Ciertamente, en el libelo introductorio se aduce que la entidad demandada incurrió en falla del servicio, por cuanto no advirtió las irregularidades que presentaba la escritura pública y que impedían su inscripción y fue, precisamente, esa conducta omisiva, la que condujo a la entidad financiera a que desembolsara al señor Hernán Loaiza García una considerable suma de dinero, la cual finalmente nunca devolvió.*

*Asimismo, de las pretensiones de la demanda no se advierte solicitud alguna encaminada a obtener la nulidad de la inscripción de esa escritura pública en el folio de registro inmobiliario, puesto que dicha orden ya fue dada por la Fiscalía General de la Nación, en el sentido de disponer la cancelación de la inscripción que de forma fraudulenta se realizó, por manera que al no cuestionar la legalidad de un acto administrativo de registro, no se está en presencia de escenarios en los*

---

<sup>5</sup> Este criterio no ha sido contrariado por la Sala cuando se ha admitido el trámite de acciones de reparación directa que buscan el resarcimiento de los daños causados por la mala inscripción de una decisión judicial en el registro inmobiliario, casos en los cuales se ha estimado procedente la acción de responsabilidad extracontractual por tratarse de la reparación de unos perjuicios originados con un acto de ejecución de la administración. Al respecto puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 8 de noviembre de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 25000-23-26-000-2001-00857-01 (26691), actor: Elena Yineth Sterling Vargas. Tampoco se pasan por alto los casos en los que la Sala ha considerado que es procedente la acción de reparación directa cuando se presenta doble foliatura registral. Al respecto, puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 20 de febrero de 2014, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 25000-23-26-000-2001-02771-01 (27141), actor: José Filomonte Salguero Pérez.

*cuales resultaría aplicable la acción de nulidad<sup>6</sup> y, en consecuencia, la acción de reparación directa ejercida en el presente asunto para obtener la indemnización por el aludido hecho dañoso demandado, resulta procedente<sup>7</sup>.*

11.3. En el caso concreto, estima la Sala que la sociedad demandante busca cuestionar la legalidad de las decisiones administrativas contenidas en las resoluciones n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, n.º 215 del 24 de mayo de 1995 y n.º 807 del 5 de diciembre de 1996, toda vez que, según se transliteró en los antecedentes de la presente providencia al reseñarse la acción incoada, la accionante estima que dichas determinaciones son violatorias de las normas en materia registral, así como también de una sentencia proferida por la jurisdicción civil, que se hallaba inscrita con anterioridad a aquellas anotaciones que, según dice la parte actora, se hicieron primar con el argumento de que lo que es primero en el tiempo es también primero en el derecho.

11.4. Al respecto resulta muy dicente un aparte de la demanda, ya transcrito más arriba, en el que se hace la siguiente alegación:

---

<sup>6</sup> [2] *“En reciente pronunciamiento realizado por la Sección Primera de esta Corporación, se precisó que en tratándose del cuestionamiento de la legalidad de actos de registro, la acción contencioso administrativa procedente era únicamente la acción de nulidad simple, independientemente de los efectos particulares que pudieran derivarse de su anulación. Al respecto, en sentencia del 3 de noviembre del 2011, Exp. 200500641, se discurrió de la siguiente manera...”*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”–, sentencia del 7 de marzo de 2012, C.P. Hernán Andrade Rincón, radicación n.º 25000-23-26-000-1996-03282-01 (20042), actor: Sociedad Banco Ganadero S.A., demandado: Nación-Superintendencia de Notariado y Registro. El criterio de la procedencia de la acción de reparación directa cuando se busca la indemnización de daños surgidos de actos registrales cuya decisión no se cuestiona, había sido sostenido por la Sección Tercera en pronunciamientos anteriores. Al respecto, en la sentencia del 8 de marzo de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 52001-23-31-000-1997-08579-01(16055), actor: Édgar Rigoberto Gordillo Enríquez, se dijo por la Sala: *“La Sala revocará la decisión inhibitoria del a quo, en tanto que no se presenta en estos eventos indebida escogencia de la acción, puesto que en el sub lite no era idónea -como aseguró el fallador de instancia- la del contencioso subjetivo sino la de reparación directa, como que las pretensiones de la demanda se ajustan al artículo 86 que regula esta última acción, en tanto no se cuestiona la legalidad del registro sino el hecho de que exista doble foliatura, lo cual es pasible de discutir en sede de reparación directa.”* // *“La Sala considera que no le asiste razón al Tribunal toda vez que de la lectura de la demanda claramente se deduce que la fuente del daño por cuya reparación se acudió a la jurisdicción, es el hecho de darse dos foliaturas sobre un predio. En consecuencia, el demandante no deriva el perjuicio de un acto administrativo sino de un hecho: la apertura de dos folios, la acción procedente es -entonces- la de reparación directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 del C.C.A. (...) Por manera que la existencia de una deficiente anotación en cuanto atañe a la descripción del predio, como su cabida y linderos, así como la concurrencia con otro folio simultáneo sobre el mismo predio (doble foliatura), como en general cualquier anomalía que se presente en este punto y que lleve a generar confusiones en terceros de buena fe, configura evidentemente una actuación irregular, que puede ser constitutiva de una falla del servicio”*.

*11. Es decir, que por medio de las resoluciones antes mencionadas, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Principal de Cartagena, revocó en su integridad la sentencia dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, el día 30 de agosto de 1984, y debidamente registrada el día 22 de noviembre de 1984, para darle cabida a la inscripción de la escritura pública n.º 1833 del 23 de octubre de 1976, de la Notaría Primera de Cartagena, obrando en forma retroactiva y pasando por alto la Sentencia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, argumentando que se incluye por omitirse en su oportunidad (f. 4, c. 1, se omiten las subrayas y negrillas que sí fueron tenidas en cuenta en una transcripción anterior).*

11.5. De lo que se observa que la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. sí está cuestionando la legalidad de los actos administrativos correspondientes y que, por lo tanto, no fue adecuado el ejercicio de la acción de reparación directa, lo que hace necesaria la confirmación del fallo inhibitorio proferido en primera instancia, bajo el entendido de que el debido ejercicio del derecho de acción es un presupuesto indispensable para que se pueda proferir una decisión de fondo<sup>8</sup>.

12. Ahora bien, en gracia de discusión de lo anteriormente dicho –si teóricamente se tuviera como bien interpuesta la acción de responsabilidad extracontractual–, en lo relacionado con **la caducidad de la acción de reparación directa** presentada por la sociedad Catalina Kelly de Quinta y Cía. Ltda., estima la Sala que fue extemporánea la demanda radicada por dicha persona jurídica el 12 de enero de 1999, en la medida en que el hecho dañino se configuró con la expedición de las resoluciones n.º 720 del 28 de diciembre de 1994 y n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, sin que sea posible contabilizar el término de caducidad a partir de la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996. Y es que, aún si se contara el tiempo para demandar a partir de este último hito circunstancial, se tendría que fue extemporáneo el ejercicio del derecho de acción por parte de la peticionaria, todo lo cual pasa a explicarse.

12.1. En efecto, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en

---

<sup>8</sup> Que la adecuada escogencia de la acción es un requisito sustancial de la demanda, y no meramente formal, es un criterio que ha sostenido la Sala en forma reiterada y uniforme. Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: auto del 22 de mayo de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque, n.º interno 23532, radicación n.º 18001-23-31-000-2002-00084-01; auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, n.º interno 31789, radicación n.º 17001-23-31-000-2005-00187-01; y auto del 19 de julio de 2006, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, n.º interno 30905, radicación n.º 25000-23-26-000-2005-00008-01; entre otras.

que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

12.2. El fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia y el juez debe declararla, en caso de que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente dentro del plazo legalmente estipulado<sup>9</sup>.

12.3. El artículo 136 Código Contencioso Administrativo –luego de su modificación por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998–, establece que el término para presentar demanda en ejercicio de la acción de reparación directa es dos (2) años “*contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa*”.

12.4. En lo que tiene que ver con la caducidad en los casos en los que se alega una falla en la prestación del servicio registral, la postura unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido que la oportunidad para demandar se cuenta, por regla general, a partir de la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa que dieron lugar a la falla, sin que sea posible afirmar la existencia de un hecho continuado por la circunstancia de que la presunta falencia tenga consecuencias que se prolongan en el tiempo, todo ello sin perder de vista aquellos casos excepcionales en los que el conocimiento o surgimiento del daño no es concomitante con la acaecimiento del hecho dañoso. Un recuento de dicha posición lo hizo la Subsección “A” en la sentencia del 29 de agosto del 2012 proferida en referencia, precisamente, a un caso de extemporaneidad del medio de control de reparación directa frente a una presunta falla en la prestación del servicio registral:

---

<sup>9</sup> Al respecto la Sala ha señalado: “*Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volentem agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.// Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo del 2000, exp. 12200, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

*Como aspecto previo, la Sala debe ocuparse de examinar el tema de la caducidad de la acción, en razón a que si bien el Tribunal a quo consideró que en el presente caso concreto la demanda fue presentada en los términos que establece la ley para tal efecto, resulta necesario establecer si en este caso se configuró dicho fenómeno en tanto esa circunstancia impediría analizar los demás requisitos de la demanda en referencia y decidir el fondo del asunto objeto del recurso de apelación.*

*El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente tanto para la época en la cual ocurrieron los hechos que dieron lugar a la formulación de la respectiva demanda de reparación directa, como incluso en el momento en el cual se presentó la demanda de la referencia, establecía que la acción de reparación directa caducaría al vencimiento del plazo de 2 años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.*

*Aún cuando la jurisprudencia de la Sala es pacífica y coherente en cuanto a la naturaleza jurídica de la caducidad... y a su estrecha relación con el principio de la seguridad jurídica, no es menos cierto que su cómputo debe analizarse a partir de los hechos que le son presentados en cada caso concreto; la dificultad de su determinación radica en la multiplicidad de posibilidades que engloba la expresión “acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa”. Para paliar la mencionada dificultad la jurisprudencia de la Sala ha establecido algunos mecanismos que permiten equilibrar la relación entre el respeto del principio de la seguridad jurídica, fundamento de la regla de la caducidad de las acciones judiciales y la garantía del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia...*

*(...)*

*De la jurisprudencia que se ha citado, para la Sala resulta evidente que la interpretación de la regla consagrada en el artículo 136 del C.C.A., según la cual la caducidad de la acción de reparación opera al cabo de transcurridos “dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”, se debe entender en el sentido de la concurrencia de dos situaciones: el acaecimiento del hecho y el conocimiento por parte de la persona que considera afectados sus derechos por el hecho, omisión u operación administrativa.*

*En caso de que ambas situaciones se presenten de manera concomitante, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia, en caso contrario se deberá tener en cuenta la fecha en que la presunta víctima tuvo conocimiento del hecho, omisión u operación administrativa.*

*De esta regla general la jurisprudencia ha derivado algunas subreglas – que se expondrán a título enunciativo– atinentes al momento a partir del cual puede considerarse que la supuesta víctima tuvo conocimiento del hecho dañoso, es decir, momento a partir del cual el daño se consolidó: **i)** en caso de falla del servicio médico-asistencial, el término de caducidad se contará a partir del diagnóstico definitivo; **ii)** en*

*materia de falla del servicio judicial, el fenómeno de la caducidad ocurre transcurridos dos años desde la ejecutoria de la providencia que deja sin fundamento jurídico la medida de privación de la libertad o que ordena el levantamiento de las medidas cautelares sobre bienes muebles e inmuebles; iii) cuando la demanda de reparación directa tenga por objeto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por actos que constituyan desaparición forzada, el término de caducidad comenzará a contarse a partir de la aparición de la persona o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia penal, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 589 de 2000; iv) en materia de ocupación de bienes inmuebles, el término de caducidad de la acción comenzará a transcurrir desde el momento en que finalice la obra pública o desde la inscripción de la limitación al derecho de propiedad en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria; y, v) en punto a la caducidad de la acción de grupo, el término se contará a partir del conocimiento del daño por parte de la víctima o desde que la actividad dañosa haya cesado, lo cual se deberá determinar en cada caso concreto para los integrantes del grupo.*

*De la misma manera, el cómputo del término de caducidad debe partir de la distinción fundamental entre daño continuado y daño instantáneo, teniendo en cuenta que no se puede confundir la ocurrencia del daño con la proyección de sus efectos en el tiempo.*

*Lo anterior no obsta para que el Juez de lo Contencioso Administrativo determine, a la luz de los hechos que le son presentados en la demanda, el momento en que la víctima tuvo conocimiento del hecho dañoso.*

*(...)*

*La parte actora alega que la acción de reparación directa se presentó dentro de los términos legales, por cuanto si bien es cierto que las acciones y omisiones que le sirven de fundamento a su demanda ocurrieron entre 1977 y 1985, además del hecho de que se hubiere embargado y secuestrado el bien objeto de la demanda en 1993, no fue sino hasta el 29 de junio de 1999 cuando se habría configurado la cesación del daño; en su sentir, en el presente caso existió un daño continuado, aspecto que fue afirmado por el Tribunal a quo.*

*Para la Sala, tanto la parte actora como el Tribunal a quo erraron al considerar que en el asunto que ahora se examina se presentó un daño continuo o de tracto sucesivo, puesto que lo cierto es que la conducta omisiva endilgada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos consistente en no inscribir las diligencias de embargo, secuestro y posterior remate del bien a favor de los demandantes en el folio de matrícula inmobiliaria No. 156-0002497 correspondiente al predio Buenos Aires, produjeron el daño alegado por la parte actora el día 20 de mayo de 1994, fecha en la cual los demandantes afirman que se realizó la diligencia de secuestro del bien objeto de esta demanda en el proceso de sucesión de la señora Hermencia Azuero, sin embargo, dado que los demandantes intervinieron en dicho proceso como terceros incidentales y que la medida quedó en firme con la decisión del Tribunal Superior de Cundinamarca en cuya virtud se dispuso confirmar el auto que despachó desfavorablemente el incidente de desembargo, emitida el día 11 de octubre de 1995, necesariamente a partir de ésta última fecha se debe iniciar el cómputo de la caducidad*

*de la acción de reparación directa, es decir que los dos años a los que hacía referencia el numeral octavo del artículo 136 del C.C.A., vigente para la época, se cumplieron el 13 de octubre de 1997.*

*(...)*

*En este orden de ideas, en el presente caso concreto se tiene que el daño cuya reparación se pretende es de carácter instantáneo – embargo y secuestro del bien objeto de la demanda en el juicio de sucesión de la señora Hermencia Azuero–, aún cuando sus efectos se hubieren extendido hasta el 12 de agosto de 1999, fecha en la cual se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria No. 156-0002947 la Resolución No. 147 del 29 de junio de 1999 (cuya copia auténtica reposa en el expediente, fl. 7 c 10), razón por la cual al momento de presentación de la demanda en mayo 9 de 2001 (fl. 17 c 1) ya había transcurrido el término de caducidad de la acción de reparación directa consagrado en el artículo 136 del C.C.A.<sup>10</sup> (negrilla del texto citado).*

12.5. En el caso concreto, el hecho dañoso causante de los detrimentos cuyo resarcimiento pretende la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda., está constituido por la decisión administrativa asumida en la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, que fue confirmada en sede de reposición por medio de la resolución n.º 0215 del 24 de mayo de 1995, y cuya revocatoria directa fue denegada a través de la resolución n.º 000807 del 5 de diciembre de 1996. Ello implica que el término de dos años para acceder a la jurisdicción por la vía de la acción de reparación directa, empezaba a correr a partir del segundo de los actos mencionados y que, por consiguiente, el tiempo para demandar precluía el 24 de mayo de 1997. En ese orden, como la demanda que dio origen al presente trámite fue presentada el 12 de enero de 1999, entonces para esa época ya había operado el fenómeno de la caducidad de la acción.

12.6. Y es que no podría sostenerse que para el 12 de enero de 1999, la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. no tenía conocimiento del hecho dañino ocurrido con la expedición de las resoluciones, pues en el trámite administrativo que se desarrollaba por aquella época, dicha persona jurídica estaba actuando como recurrente en sede administrativa, lo que indudablemente implicaba que estaba al tanto de las determinaciones asumidas por las dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, y de los efectos que ello podría tener para los intereses de quien en el *sub lite* actúa como peticionaria.

12.7. Tampoco sería dable aceptar, como someramente pretendió mostrarlo la

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”–, sentencia del 29 de agosto de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 25000-23-26-000-2001-00997-01 (25637), actor: Guillermo Olarte Suárez, demandado: Superintendencia de Notariado y Registro.

parte actora en su recurso de apelación, que en el presente caso se está estudiando un daño continuado, pues lo cierto es que las inscripciones en folio de matrícula inmobiliaria ocurrieron en un único y específico momento, del cual tuvo inmediato conocimiento la sociedad hoy demandante en reparación, de tal forma que no se trata de un hecho dañoso que tenga una materialización de tracto sucesivo sino que, por el contrario, consiste en una situación de concreción instantánea, esto es, con la expedición de la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, confirmada en sede de reposición con la resolución n.º 215 del 24 de mayo de 1995.

12.8. Ahora bien, no pierde de vista la Sala el hecho de que mediante resolución n.º 00807 del 5 de diciembre de 1996, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena resolvió una solicitud de revocatoria directa respecto de la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994. No obstante, se observa también que no es posible computar el término de caducidad a partir de la resolución del año 1996, pues no fue ella la causante del daño cuya reparación busca la peticionaria y, además, aún si en gracia de discusión se calculara el término de caducidad a partir de dicho momento, la conclusión sería igualmente que la acción está caducada, pues el término para demandar se habría cumplido el 6 de diciembre de 1998 –dos años después del supuesto hecho dañoso–, y la demanda fue radicada el 12 de enero de 1999.

12.9. Todo lo anterior implica que en el presente caso se encuentra caducada la acción de reparación directa radicada el 12 de enero de 1999, pues el momento que debe tenerse como referencia para analizar la oportunidad en el ejercicio del derecho de acción, es la confirmación en sede de reposición de la resolución n.º 720 del 28 de diciembre de 1994, lo que ocurrió en la resolución n.º 215 del 24 de mayo de 1995, vencido desde el 25 de mayo de 1997 el término para demandar. En este punto se aclara que, como en el expediente no se cuenta con constancia de notificación y ejecutoria del mencionado acto, entonces, para efectos didácticos y con el propósito de mostrar la vocación de fracaso de la acción ejercida por la parte actora, se hace el cálculo del término con base en la época de expedición de la referida resolución.

12.10. En todo caso resulta pertinente aclarar que la constatación de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción, no da lugar a que el juzgador se inhiba de conocer el asunto, como equivocadamente lo consideró el Tribunal *a quo*, sino

que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ello daría lugar a la expedición de un fallo denegatorio de las pretensiones de la demanda<sup>11</sup>.

13. Lo anterior no obsta para que sea confirmada la decisión de primera instancia pues, según se expuso más arriba, la constatación que se hizo al analizar el caso, es la indebida escogencia de la acción ejercida por la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda., lo que a la luz de la jurisprudencia implica que deba proferirse un fallo de inhibición para resolver de fondo del caso, tal como a la postre lo hizo el Tribunal Administrativo de Bolívar, en una decisión que será avalada como corolario del trámite de esta segunda instancia, pero por las razones expuestas en el presente fallo.

## **VI. Conclusión**

14. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, dado que fue indebida la escogencia de la acción utilizada por la sociedad Catalina Kelly de Quintana y Cía. Ltda. para acceder a la jurisdicción, y teniendo en cuenta además que ello implica la ausencia de uno de los requisitos cuya presencia es necesaria para poder proferir un fallo de fondo, entonces será confirmada la sentencia inhibitoria del 28 de febrero de 2008, proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar, con las salvedades explicadas en el análisis que constituye la *ratio decidendi* del presente fallo.

## **VII. Costas**

15. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de alguna de las partes o de los demás intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena de ese tipo.

---

<sup>11</sup> Al respecto, esta Subsección “B” en la sentencia del 22 de noviembre de 2012, decidió denegar las pretensiones de la demanda ante la verificación acerca de la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción. La completa referencia jurisprudencial de dicho fallo es la siguiente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 22 de noviembre de 2012, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, radicación n.º 25000-23-26-000-1993-08747-01 (24870), actor: Julio Enrique Olaya Rincón, demandado: Distrito Capital y otros.

16. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia apelada, esto es, la proferida el 28 de febrero de 2008 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, pero por las razones expuestas en la parte motiva de presente sentencia.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE.

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**Presidenta de la Sala**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**