

EXPROPIACION PARA EXPLOTACION MINERA - Trámite / EXPROPIACION POR MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA - La inscripción en la Oficina de Registro del acto que la decreta no extingue el derecho de dominio / EXPROPIACION - La sentencia estimatoria ejecutoriada y el acta de entrega del bien son los documentos que sirven de título de dominio a quien demanda la expropiación

El Decreto 2655 de 1988 –Código de Minas –, cuyo artículo 7° declaró de utilidad pública la industria minera “(...) en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización” establece que quien esté interesado en la expropiación de un bien a favor de una o varias actividades mineras, deberá presentar solicitud ante el Ministerio de Minas y Energía que, una vez inspeccionado el bien y rendido el dictamen necesario, resolverá si hay lugar a la expropiación, en cuyo caso otorgará al interesado personería para iniciar el proceso de expropiación. Dicha norma, que sirvió de fundamento a la expedición de la Resolución N° 81098 de 2000 según consta en su parte motiva, debe estudiarse en armonía con lo dispuesto en los artículos 451 a 459 Código de Procedimiento Civil, los cuales disponen, entre otras cuestiones, que a la demanda de expropiación debe acompañarse copia de la resolución que decreta la expropiación (art. 451-1), que la sentencia que declara la expropiación debe ordenar la cancelación de gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre los bienes (art. 454) y que una vez ejecutoriada la sentencia, ésta se inscribirá en el Registro de Instrumentos Públicos junto con el acta de entrega del bien, a efectos de que sirvan de título de dominio a quien demandó la expropiación. Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca atinó al concluir que las Resoluciones N° 81098 de 2000 (12 de octubre) y 80027 de 2001 (12 de enero) no extinguían el derecho real de dominio que la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA ostentaba sobre el inmueble identificado con folio de matrícula N° 50N-20334163, pues como quedó visto éste sólo se extingue con la sentencia estimatoria ejecutoriada y proferida dentro del proceso de expropiación, siendo esa providencia y el acta de entrega del bien los documentos que constituyen título de dominio a favor del demandante y que, en consecuencia, ocasionan la cancelación del derecho que ostentaba el anterior propietario. Bajo tal perspectiva, no existía fundamento legal para que en la nota devolutiva de 11 de enero de 2002, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (Zona Norte) adujera que la dación en pago contenida en la Escritura Pública N° 1024 de 2001 no era registrable porque quien transfería el dominio no era titular del derecho, habida cuenta de que el derecho de dominio de la señora PEÑARETE MURCIA sobre el inmueble con folio de matrícula N° 50N-20334163 no se extinguió con la inscripción de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, como lo reconoció la misma Oficina de Registro al indicar en la Resolución N° 0122 de 2002 que esos actos administrativos no comportaban la adjudicación del inmueble a la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2655 DE 1988 – ARTICULO 7 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 451/ CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 454

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - El acto que decreta la expropiación no pone fuera del comercio el bien sobre el cual recae y no afecta su libre disposición / EXPROPIACION POR MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA - La inscripción en la Oficina de Registro del acto que la decreta no retira el inmueble del comercio y no impide a su legítimo propietario disponer de él / INSCRIPCION SENTENCIA QUE DECLARA LA EXPROPIACION - Faculta a la

Oficina de Registro para cancelar en el folio de matrícula las anotaciones posteriores a la inscripción relativa a la iniciación del trámite de expropiación

A juicio de la apelante, la finalidad de la inscripción de los actos administrativos a través de los cuales se decreta la expropiación de un bien inmueble por motivos de utilidad pública, es evitar la inscripción de títulos traslativos de dominio que recaigan sobre el bien objeto de la medida, con miras a no entorpecer el proceso de expropiación judicial. Tal argumento es compartido por la Superintendencia de Notariado y Registro que aduce que el decreto de expropiación constituye una medida cautelar que pone el bien fuera del comercio. Pese a ello, lo cierto es que no existe norma que sustente el argumento de la apelante y de la Superintendencia en cuanto a que el decreto de expropiación por parte del Ministerio de Minas y Energía, comporta una medida cautelar que pone fuera del comercio al inmueble identificado con folio de matrícula N° 50N-20334163, impidiendo la inscripción en el registro de la dación en pago celebrada entre la señora Peñarete Murcia y el demandante. En efecto, el Código de Minas vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos, esto es el Decreto 2655 de 1988, nada dispone al respecto, mientras que el Código de Procedimiento Civil en su libro cuarto, sólo establece como medidas cautelares el embargo, el secuestro y la inscripción de la demanda siendo las dos primeras aquellas que ponen el bien fuera del comercio (artículo 1521 del Código Civil), pues el efecto derivado de la inscripción de la demanda en el registro, es que quien los adquiriera con posterioridad estará sujeto a los efectos de la sentencia (art. 690). Así, pese a que puede aceptarse que los actos administrativos que decretan la expropiación y facultan a un tercero para iniciar el proceso judicial de expropiación comportan la adopción de una medida cautelar, no por ello se presume que tal medida pone fuera del comercio los bienes sobre los cuales recae y afecta su libre disposición, pues como quedó visto, existen medidas cautelares cuya única finalidad es la de poner en conocimiento de terceros la situación jurídica del bien, con el propósito de que las decisiones judiciales o administrativas que posteriormente se adopten respecto de éste, les sean extendibles. De este modo, aunque es cierto que las Resoluciones N° 81098 de 2000 (12 de octubre) y 80027 de 2001 (12 de enero) debían registrarse por tratarse de actos que contenían declaraciones respecto de un bien raíz, ello no significa que su inscripción retirara dicho inmueble del comercio e impidiera a su legítima propietaria disponer de él celebrando dación en pago con el demandante, pues no existe una norma que así lo disponga. Las anteriores consideraciones resultan suficientes para confirmar el fallo de primera instancia, no obstante, no sobra advertir al apelante que aunque la inscripción de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía no retiren el bien del comercio, ello no significa que el proceso judicial de expropiación pueda prolongarse indefinidamente, toda vez que como él mismo reconoce éste ya inició, ordenándose la inscripción de la demanda en el registro, luego quienes adquieran a título de dación en pago lotes del predio identificado con el folio de matrícula N° 50N-20334163, quedarán sujetos a la sentencia que declare la expropiación del bien, conforme a lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil; e igualmente, la Oficina de Registro conservará su facultad de cancelar en el respectivo folio de matrícula, las anotaciones posteriores a la inscripción relativa a la iniciación del trámite de expropiación, luego de la inscripción de la respectiva sentencia.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 690 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 1521 / DECRETO 2655 DE 1988

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., cuatro (04) de agosto de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00708-01

Actor: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIERREZ

Demandado: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE BOGOTA - ZONA NORTE

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO y Cía. S en C. contra la sentencia de 28 de julio de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera Subsección "A"), dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta contra las anotaciones 40 y 41 realizadas en el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163 por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte; la Nota Devolutiva N° 2002-864 de 2002 (11 de enero) y la Resolución N° 00122 de 2002 (2 de abril) proferidas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones

El demandante realiza las siguientes pretensiones principales:

“1. Que se declare la nulidad de la anotación número cuarenta (40) de fecha veinticinco (25) del mes de Abril de año dos mil uno (2001) del folio de Matrícula Inmobiliaria identificado N° 50N-20334163, en cuanto hace al contenido de la inscripción con Radicación N° 2001-21397 realizada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa fe de Bogotá, D.C. –

Zona Norte en el folio de Matrícula Inmobiliaria identificado N° 50N-20334163.

2. Que se declare la nulidad de la anotación número cuarenta (4) del mismo folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163, en cuanto hace a lo contenido en la corrección con radicación: C2001-5123 de fecha 22-11 de 2001 realizada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte que aparece a folio décimo (10) del folio de Matrícula Inmobiliaria identificado N° 50N-20334163, anexo, de fecha de impresión Julio 31 de 2001.

3. Que se declare la nulidad de la anotación número cuarenta y uno (41) de fecha treinta (30) del mes de abril del año dos mil uno (2001) con Radicación N° 2001-21986, realizada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C.: - Zona Norte, en el folio de Matrícula Inmobiliaria identificado N° 50N-20334163.

4. Que se declare la nulidad de la nota devolutiva con radicación N° 2002-864 de fecha 11 de enero de 2002 proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte.

5. Que se declare la nulidad de la Resolución N° 00122 de fecha dos (2) de abril del año dos mil dos (2002) proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte.

6. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se declare que la “Anotación N° 12” que aparece en la página primera (1ª) del folio de Matrícula Inmobiliaria identificado con el número 50N-20334163, de fecha 22-10-1999 Radicación 1999-62143 y la anotación número treinta y ocho (38) del mismo folio de matrícula inmobiliaria, referentes al derecho de propiedad de la señora ALBA TULIA PEÑARATE MURCIA, identificada con la cédula de ciudadanía (...) expedida en Bogotá, respecto del parca de terreno restante denominado “Lote N° 8”, que aparece en la anotación número treinta y ocho (N° 38) del mismo folio, están plenamente vigentes y, nunca jamás, han sido canceladas o modificadas por las anuladas anotaciones número cuarenta (40) y número cuarenta y uno (41).

7. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, en especial ante la ausencia de expropiación alguna y de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Registradora Principal de la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte, anotar en el folio de Matrícula Inmobiliaria identificado con el número 50N-20334163, la letra X (que indica que la persona que figura como propietario) frente al nombre de la legítima propietaria, quien suscribió la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago, Señora ALBA TULIA PEÑARATE MURCIA, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 52032517.

8. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al representante legal de la demandada La Nación- Unidad Administrativa especial – Superintendencia de Notariado y Registro

y/o a la Registradora Principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte, registrar en el folio de Matrícula inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334163, la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante, con todas las consecuencias y atributos de ley.

9. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación- Unidad Administrativa especial – Superintendencia de Notariado y Registro, son administrativamente responsables y deben pagar al actor de la presente demanda, CARLOS ALBERTO MANTILLA GUITERREZ, la totalidad de los daños y perjuicios patrimoniales causados al demandante, a título de lucro cesante, esto es, la indemnización por concepto de lucro cesante consecuencia de la imposibilidad de usar, explotar, comercializar el predio de 40 fanegadas y sus atributos, denominado por los peritos, consecuencia de la negativa inconstitucional, ilegal y arbitraria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá- Zona Norte, de registrar oportunamente la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante, sobre Cuarenta (40) fanegadas que hacen parte del predio de mayor extensión denominado “Lote N° 8”, al que corresponde el folio de matrícula inmobiliaria con el N° 50N-20334163.

10. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se declare que, sin solución de continuidad alguna, desde el día de la negativa de registro de la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá- Zona Norte y hasta la fecha de inscripción de esta sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334163 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá- Zona Norte, CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ ha sido propietario, sin solución de continuidad, con todas las facultades y atributos legales que este derecho real otorga y le fue conferido, sobre las 40 fanegadas debidamente alinderadas y determinadas en la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante.

11. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se declare que también son nulas todas las anotaciones, todas, realizadas por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá –Zona Norte, en el folio de Matrícula Inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334153, respecto del lote de 40 fanegadas propiedad del demandante, anotadas con posterioridad al día de negativa de inscripción de la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá –Zona Norte y con posterioridad al turno identificado con la Radicación N° 2001-21986 y hasta la fecha, hora, minuto y segundo, de inscripción de la sentencia ejecutoriada proferida en este proceso en el folio de Matrícula inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334163, declaración de nulidad que no cobija la inscripción en el registro

ordenada por el Ministerio del Medio Ambiente en cumplimiento del fallo de la Acción de Cumplimiento número Treinta y tres (N° 2001-033) en cuanto a la Resolución N°076 de 31 de marzo de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura.

12. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Registradora Principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, D.C. – Zona Norte, cancelar por anulación, todas las anotaciones realizadas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, en el folio de matrícula inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334163 y en los folios de matrícula inmobiliaria de él segregados o derivados, anotadas con posterioridad al día de negativa de inscripción de la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá –Zona Norte y con posterioridad al turno identificado con la Radicación N° 2001-21986 y hasta la fecha, hora, minuto y segundo, de inscripción de la sentencia ejecutoriada proferida en este proceso en el folio de Matrícula inmobiliaria identificado con el N° 50N-20334163; orden de cancelación por anulación que no cubija la inscripción y registro ordenada por el Ministerio del Medio Ambiente en cumplimiento del fallo de la Acción de Cumplimiento número treinta y tres (N° 2001-033) en cuanto a la Resolución N° 076 de 31 de marzo de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura.

13. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, de acuerdo con los presupuestos fácticos de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, se declare que para efectos de tenencia; posesión; pertenencia; posesión ordinaria o extraordinaria de dominio; prescripción o caducidad de términos o de cualquier tipo de acciones respecto del lote de terreno delimitado en la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante, no se computará, en contra de los intereses del demandante, el tiempo comprendido entre la fecha de negativa de la inscripción de la escritura pública N° 1024 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría Única de La Calera de dación en pago a favor del demandante por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. – Zona Norte y la fecha de ejecutoria de la sentencia.

14. Que se declare que sobre el total de las sumas que le correspondan al actor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, consecuencia de la demanda y su sentencia, deberá liquidarse la indexación que determina el artículo 178 del C.C.A. desde la fecha en que se hicieron exigibles y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

15. Que se disponga el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

16. Que se condene en costas a las entidades demandadas, La Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Nación – Unidad Administrativa especial – Superintendencia de Notariado y Registro.”¹

¹ Cuaderno uno, folios 1 a 4.

Como pretensiones subsidiarias, reiteró las pretensiones principales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15 y 16.

1.2. Hechos

Mediante Resolución N° 81098 de 2000 (12 de octubre), el Ministerio de Minas y Energía decretó, por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación del predio rural denominado El Santuario, ubicado en la jurisdicción del municipio de La Calera, propiedad de ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA e identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163. En la misma resolución, reconoció personería jurídica a la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. para instaurar juicio de expropiación sobre el predio rural antes descrito.

En virtud de lo anterior, el 25 de abril de 2001 en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 se realizó la anotación número 40 correspondiente a la inscripción de la Resolución N° 81098 de 2000, que se especifico así: "115 ADJUDICACIÓN POR EXPROPIACIÓN POR MOTIVO DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS", registrándose como titular de dominio sobre el inmueble a la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C.

Contra la Resolución N° 81098 de 2000 se interpusieron recursos de reposición y solicitud de revocatoria directa, los cuales fueron resueltos por el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución N° 80027 de 2001 (12 de enero), modificando el numeral primero y segundo de la Resolución N° 81098 de 2000, en el sentido de indicar que el predio El Santuario era propiedad de ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA, CARLOS EDUARDO ALMECIGA MARTÍNEZ y LUIS VICENTE ALMECIGA MARTÍNEZ y denegando la solicitud de revocatoria directa.

En consecuencia, el 30 de abril de 2001 en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 se realizó la anotación número 41 correspondiente a la inscripción de la Resolución N° 800027 de 2001, que se especifico así: "915 OTROS MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DE LA RESOLUCIÓN 81098 DEL 12-10-2000 DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA".

El 22 de noviembre de 2001, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos realizó una corrección a la anotación N° 40 del folio de matrícula inmobiliaria N°

50N-20334163, en el sentido de indicar que el acto registrado correspondía no al código 115 de “Adjudicación por expropiación por motivo de utilidad pública” sino al código 450 de “Iniciación procedimiento de expropiación por vía administrativa por motivo de utilidad pública e interés social”.

Posteriormente, mediante Escritura Pública N° 1024 de 2001 (28 de diciembre) otorgada en la Notaría Única de La Calera, la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA celebró dación en pago a favor del señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, respecto del lote de terreno denominado “NACAPAVA” ubicado en el municipio de La Calera, el cual hacía parte de un lote de mayor extensión denominado “Lote N° 8” con matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

El demandante acudió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte para registrar la Escritura Pública N° 1024 de 2001, no obstante, mediante nota devolutiva de 11 de enero de 2002 le indicaron que la escritura se devolvía sin registrar, por cuanto: *“QUIEN TRANSFIERE NO ES TITULAR DEL DERECHO DE DOMINIO (DCTO. LEY 1250/70 ART. 52; ART. 669 DEL CÓDIGO CIVIL) – SEGÚN RESOLUCIÓN # 81098 DEL 12-10-2000 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA MODIFICADO POR RESOLUCIÓN # 80027 DEL 12-01-2001 PROCESO DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA”*²

Inconforme con tal decisión, el demandante interpuso recurso de reposición que fue resuelto por la Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, mediante Resolución N° 00122 de 2002 (2 de abril), confirmando el acto administrativo de devolución de 11 de enero de 2002, que negó el registro de la Escritura Pública N° 1024 de 2001 (28 de diciembre).

1.3 Concepto de la Violación

El demandante considera que los actos demandados vulneran los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 58, 90, 122, 123, 131, 209, 228 y 230 de la Constitución Política; 18-2, 669, 673, 740, 742, 744, 745, 749, 756, 759, 1857 y 1880 del Código Civil; 57 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913); 2, 62, 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo; 1, 2, 4, 22, 24, 25, 26, 30, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 52, 59 y 62 del Decreto 1250 de 1970; 2, 9, 11, 18, 32, 33 y 34 del Decreto

² Cuaderno 1, folio 105

2158 de 1992; 2, 4, 7, 9, 183, 184 y 185 del Código de Minas (Decreto 2655 de 1988); 6, 133 y 451 del Código de Procedimiento Civil; 94 del Decreto 2150 de 1995; la Instrucción N° 008 de 1998 y la Resolución N° 1695 de 2001 (31 de mayo) expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Argumenta que los actos acusados lo despojaron de su derecho de propiedad sobre el bien que le fue dado en pago mediante la Escritura Pública N° 1024 de 2001, pues aunque es cierto que el artículo 58 de la Constitución Política faculta al Estado para expropiar a los particulares bienes de interés social y utilidad pública, tal facultad debe ser ejercida dentro del marco dispuesto en la Ley.

Aunque el artículo 7° del Código de Minas dispuso que la industria minera es una actividad de interés público y social y que, por ende, el Ministerio de Minas y Energía puede decretar las expropiaciones que considere pertinentes, es claro que tal figura requiere sentencia judicial e indemnización previa, tal y como reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-216 de 1993, al indicar que la posibilidad de *decretar expropiaciones* debía entenderse como la facultad de “adoptar la decisión administrativa” de iniciar un proceso judicial que condujese a la expropiación.

Así las cosas, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no podía inscribir las resoluciones proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, como si se tratase de actos de expropiación y adjudicación del bien a favor de la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C., puesto que no existía sentencia judicial en tal sentido y no había sido reconocida la indemnización previa.

Añade que la Resolución N° 81098 de 2000 expedida por el Ministerio de Minas y Energía no era registrable, habida cuenta de que no constituía un título válido de dominio ni extinguía el derecho que detentaba la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA sobre el lote identificado con matrícula inmobiliaria N° 50N-20334153, derecho que transfirió al demandante a título de dación en pago; por ende, a la luz de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 1250 de 1970, la citada resolución no reunía los requisitos para ser registrada.

Con tal actuación, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte violó igualmente los artículos 22, 23, 24 y 25 del Decreto 1250 de 1970, como quiera que otorgó a la Resolución N° 81098 de 2000 calidad de título

traslativo de dominio, pese a que se trata de un mero acto preparatorio de la expropiación.

De otra parte y de conformidad con los artículos 454 y 456 -2 del Código de Procedimiento Civil, el título de dominio para el beneficiario de la expropiación, no es otro que la sentencia judicial en la que se ordene la expropiación, por manera que la Oficina de Registro no debió registrar tal expropiación en los términos de las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163, tanto menos porque las Resoluciones N° 81098 de 2000 y 80027 de 2001 son explícitas al indicar que los procesos de expropiación propiamente dichos, deben realizarse ante la jurisdicción ordinaria, de donde se sigue que la Oficina de Registro no tenía competencia para sacar del comercio el lote de terreno correspondiente al folio de matrícula citado ni para trasladar su dominio a favor de la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. con fundamento en tales actos administrativos.

A partir de lo anterior, considera que la actuación de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, causó perjuicios a la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA quien actualmente es la propietaria del lote “NACAPAVA” en tanto la dación en pago no pudo ser registrada, de donde se deriva igualmente la afectación de sus derechos por vía de daño emergente equivalente a dos mil doscientos millones de pesos (\$2.200.000.000.00), pues el lote consta de 40 fanegadas y el valor de cada una de ellas, teniendo en cuenta la ubicación del lote, es de cincuenta y cinco millones de pesos (\$55.000.000.00).

En cuanto al lucro cesante, estimó que ha dejado de percibir mensualmente y desde el 11 de enero de 2002, la suma de cuatrocientos sesenta y dos millones (\$462.000.000.00) *“en el entendido que dos mil millones de pesos, a una tasa del tres por ciento mensual entregan esa suma mensualmente, sesenta y seis millones”*³

2. LA CONTESTACIÓN

2.1. La Superintendencia de Notariado y Registro, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, alegando que de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 1250 de 1970, están sujetas a registro todas las providencias administrativas que impliquen constitución, declaración, aclaración, adjudicación,

³ Cuaderno 1, folio 35

modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción de dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces.

Propuso la excepción de caducidad de la acción en lo atinente a las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163, puesto que éstas fueron efectuadas el 25 y 30 de abril de 2001, respectivamente, de manera que el término para presentar la demanda vencía el 30 de agosto de 2001.

Asimismo, alegó propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, pues lo que pretende el demandante es la nulidad de actos administrativos que, de haberse expedido en forma ilegal, afectarían los derechos e intereses de la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA y no los suyos. En efecto, la inscripción en el registro de las Resoluciones N° 81098 de 2000 y 80027 de 2001, correspondiente a las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 constituye una actuación que sólo afecta a la señora ALBA TULIA PEÑARETE.

Expuso que la devolución sin registrar de la Escritura Pública N° 1024 de 2001 contentiva de la dación en pago celebrada entre el demandante y la señora PEÑARETE MURCIA, se fundamentó en las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria donde debía registrarse la mencionada escritura y precisó que las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía fueron registradas bajo el código registral 450 que identifica el acto de "INICIACIÓN DE PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA".

Así las cosas, como quiera que por motivos de utilidad pública se decretó la expropiación del inmueble identificado con el folio de matrícula N° 50N-20334163, a partir del registro de ese acto el inmueble quedaba inmerso en una de las prohibiciones derivadas de tal declaración, cual es que la utilización del suelo debía limitarse a la explotación de materiales de construcción y otras actividades mineras complementarias y, en consecuencia, los actos de disposición posteriores deben acreditarse ante la jurisdicción ordinaria.

En lo atinente a la dación en pago celebrada entre el demandante y la señora ALBA TULIA PEÑARETE, la Superintendencia precisa que lo que debieron celebrar fue una venta de derechos litigiosos o dación en pago de derechos litigiosos, habida cuenta de que para la fecha en que se celebró dicho acto (28 de

diciembre de 2001), el derecho de propiedad sobre el lote identificado con folio de matrícula N° 50N-20334163, se encontraba *sub judice* por haberse decretado su expropiación por utilidad pública.

2.2. CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C., se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que sobre el asunto de la referencia existe cosa juzgada, toda vez que la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA presentó acción de tutela contra el Registrador Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá –Zona Norte, solicitando que se dejaran sin efectos las anotaciones 39, 40 y 41 realizadas al folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

En aquella oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado (M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Exp. 2001-1075-01) señaló que la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte había actuado conforme a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1250 de 1970, limitándose a registrar una actuación administrativa que afectaba el derecho de dominio sobre un bien raíz, es decir, las resoluciones a través de las cuales el Ministerio de Minas y Energía declaró la expropiación del inmueble propiedad de la señora PEÑARATE MURCIA.

En idéntico sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado (M.P. Mario Alario Méndez. Exp. 2001-1063-01), al resolver la acción de tutela incoada por ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, sostuvo lo siguiente:

“Las Resoluciones 8-1098 de 12 de octubre de 2000 y 8-00027 de 12 de enero de 2001, fueron inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, en los folios correspondientes y ello porque, **conforme a lo establecido en el artículo 2°, numeral 1° del Decreto 1250 de 1970 “Por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos”, está sujeto a registro todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción de dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario**”⁴

De otro lado, precisó que la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. es beneficiaria de los Contratos de Concesión N° 16.569 y 16.715 vigentes hasta el año 2053, por ello, a partir de la fecha en que la actividad minera se declaró de

⁴ Cuaderno 1, folio 247

utilidad pública y en el entendido de que los mismos constituyen gravámenes reales que afectan la propiedad privada, los registró en los folios de matrícula inmobiliaria N° 50N-1180581 y 50N-20334163.

En consecuencia, tanto el demandante como la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA conocían desde el inicio que el predio en cuestión estaba sujeto a un gravamen minero real y a las limitaciones al uso del inmueble derivadas del mismo.

3. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Superintendencia de Notariado y Registro solicitó el llamamiento en garantía de la señora Carmenza Jaramillo Roncancio, Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, y de las señoras Neptalina Martha Maya y Sonia Marcela Morales abogadas calificadoras de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte.

La solicitud fue resuelta por el Tribunal mediante auto de 3 de abril de 2003 aceptando el llamamiento en garantía de las señoras Carmenza Jaramillo Roncancio, Neptalina Martha Maya y Sonia Marcela Morales, quienes intervinieron en el proceso, en los términos que a continuación se sintetizan:

3.1. Neptalina Martha Maya Araque se opuso a las pretensiones del demandante y alegó que no existe responsabilidad por parte del Estado, puesto que la inscripción de la Resolución 81098 de 2000 (12 de octubre) en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163, se realizó como una medida cautelar que limita el ejercicio del derecho al dominio del propietario del bien y, por ende, *“(…) cualquier acto posterior a esa inscripción que implicare disposición de ese derecho de dominio debía ser devuelto, como efectivamente se hizo en el acto administrativo de devolución calendarado el 11 de enero de 2002”*.

3.2. Sonia Marcela Morales Clavijo, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la parte demandante, argumentando que aunque las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía no constituyen títulos traslaticios de dominio ni extinguen tal derecho, sí son objeto de registro de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1250 de 1970.

3.3. Carmenza Jaramillo Roncancio se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso las excepciones de caducidad de la acción y de falta de legitimación en la causa por activa, en lo atinente a las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

Consideró que aunque la nota devolutiva de 11 de enero de 2002 y la Resolución N° 0122 de 2002 (2 de abril) sí afectan los intereses del demandante, lo pretendido con su demanda es *“(...) generar un contrasentido en el pronunciamiento de esa Honorable Corporación, por tanto no pueden mirarse asiladamente sino en forma integral y en el contexto jurídico derivado de las anotaciones 40 y 41”*⁵

En efecto, las anotaciones 40 y 41 se encuentran consolidadas y los actos posteriores, esto es la nota devolutiva y la Resolución N° 0122 de 2002, se fundamentan en dichas inscripciones, pues la nota devolutiva resulta de la interpretación conjunta que se hizo de la inscripción de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, en cuanto a la expropiación del bien inmueble de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera Subsección “A”), mediante sentencia de 28 de julio de 2005, declaró probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa propuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio y por la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. y, de oficio, la excepción de cosa juzgada, todas ellas en lo atinente a la nulidad de las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

Sin embargo, declaró la nulidad de la nota devolutiva de 11 de enero de 2002 y de la Resolución N° 000122 de 2002 (2 de abril) proferidas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la parte demandada realizar la inscripción de la Escritura Pública N° 1024 de 2001 (28 de diciembre) contentiva de la dación en pago celebrada entre la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA y el demandante, en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

⁵ Cuaderno 1, folio 380

Como fundamento de su decisión, indicó que las anotaciones 40 y 41 se realizaron los días 25 y 30 de abril de 2001, respectivamente, de modo que el término para presentar la demanda vencía el 30 de agosto de 2001, habiéndose presentado la demanda el 9 de agosto de 2002, esto es, 11 meses después de vencido el término para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De otro lado y en cuanto a la excepción de cosa juzgada, sostuvo que mediante sentencia de 5 de mayo de 2005 proferida dentro del proceso 2001-0902, decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA (actuando a través del señor CARLOS ALBERTOMANTILLA GUTIÉRREZ, como su apoderado), contra las anotaciones 40 y 41 realizadas por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

En aquella oportunidad, el Tribunal desestimó argumentos coincidentes a los expuestos en el proceso de la referencia, exponiendo lo siguiente:

“El artículo 2° del Decreto 1250 de 1970, Estatuto de Registro, establece que están sujetos a registro: “Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, medida cautelar, traslación o extinción de dominio u otro derecho real o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario”.

Por mandato entonces de esta preceptiva legal, era de obligatorio acatamiento para el Registrador de Instrumentos públicos de Bogotá, proceder a registrar la declaración contenida en las Resoluciones 81098 de octubre 12 de 2000 y 80027 de enero 12 de 2001 emanadas de Minminas y Energía, por las cuales se decretó por motivos de utilidad pública e interés social la expropiación del predio rural denominado El Santuario ubicado en la jurisdicción de municipio de la Calera Departamento de Cundinamarca, a favor de la Constructora Palo Alto y Cía S. en C. otorgándole personería suficiente para instaurar los juicios de expropiación sobre el mismo, declaración ésta que indiscutiblemente representa una afectación al predio con fines de la realización de las actividades de explotación y beneficio de materiales de construcción.

“(…) En lo que se refiere a la Anotación Registral N° 41, Acto que también se acusa en la presente demanda, es claro que el mismo corresponde a la inscripción de las modificaciones producidas a los artículos primero y segundo de la Resolución 81098 del 12 de octubre de 2000, por parte de la Resolución 80027 de 12 de enero de 2001, del mismo Ministerio, referido a la misma determinación administrativa de afectación del predio El Santuario Lote N° 8, esto es, derivado del mismo acto administrativo del Ministerio de Minas respecto del cual atrás se explicó que por contener una declaración

de afectación sobre el predio era de obligatoria inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria”⁶

Respecto de la nota devolutiva de 11 de enero de 2002 y la Resolución N° 0122 de 2002 (2 de abril), consideró que las Resoluciones 81098 de 2000 y 80027 de 2001 expedidas por el Ministerio de Minas y Energía inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 representan una afectación de dicho inmueble, en el entendido de que sobre el mismo recae una medida administrativa consistente en la iniciación del procedimiento de expropiación; empero, tales resoluciones no tienen la virtualidad de producir la adjudicación del inmueble ni de extinguir el dominio, pues para ello es menester iniciar un proceso judicial de expropiación.

En efecto, los artículos 183 a 186 del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) no establecen que el acto administrativo a través del cual se resuelve favorablemente sobre la expropiación, retire el bien objeto de la medida del comercio o impida actos de libre disposición del inmueble por parte de su titular, de donde se sigue que el Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, no estaba facultado para devolver la Escritura Pública N° 1024 de 2001 (28 de diciembre) y negarse a inscribirla en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, argumentando que quien transfería el dominio no era titular de ese derecho.

Pese a lo anterior, consideró que no había lugar a acceder a la indemnización de perjuicios por lucro cesante y daño emergente solicitada por el demandante, puesto que la prueba pericial decretada con el propósito de determinarlos no pudo llevarse a cabo porque el demandante no consignó la suma fijada como gastos del dictamen, desistiendo tácitamente del mismo.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. sostiene que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la expropiación puede realizarse por vía administrativa, siempre que posteriormente se adelante una etapa judicial tendiente a fijar la indemnización y pagarla al afectado. Así, ante los constantes abusos y amenazas por parte de los propietarios de los terrenos declarados de utilidad pública, solicitó al Ministerio de Minas y Energía ordenar la expropiación y, surtido el trámite administrativo al que fueron vinculados la señora ALBA TULIA

⁶ Cuaderno 1, folio 527

PEÑARETE MURCIA, como propietaria, y el señor CARLOS ALBERTO MANTILLA, como su apoderado, el Ministerio profirió la Resolución 8 1089 de 2000, mediante la cual *“Decretó por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación del predio rural denominado El Santuario”* identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163.

Tal resolución fue inscrita en el folio de matrícula respectivo e, inconforme con esa decisión, la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA presentó acción de tutela contra el Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, la cual fue decidida por el Consejo de Estado⁷, indicando que la expropiación por vía administrativa afectaba el derecho de dominio del bien, limitaba la libertad de disposición del mismo y, por ende, debía ser inscrita en el registro.

Considera que lo pretendido por el demandante es dilatar el trámite del proceso judicial de expropiación, iniciado con ocasión de la Resolución N° 81089 de 2000 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, pues a través de daciones en pago simuladas, la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA persigue trasladar el dominio de partes del lote a varias personas, con el propósito de que todas deban vincularse al proceso, dificultando y entorpeciendo su trámite.

Por ende, lo que se pretende al registrar la resolución que decreta la expropiación administrativa de un bien por utilidad pública, es evitar la inscripción de nuevos propietarios y la dilación del proceso de expropiación; luego, la decisión del Ministerio de Minas y Energía que tiene como objeto la adquisición forzosa de un inmueble, debe registrarse como una medida que pone fuera del comercio el bien objeto de expropiación.

Por último, añado que en cumplimiento de la Resolución N° 81098 de 2000 se inició proceso de ejecución judicial de la orden de expropiación, mismo que se adelanta ante el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, según consta en la anotación 44 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163, cuyo tenor es el siguiente: *“ANOTACIÓN Nro 44. Fecha: 21-09-2004 Radicación: 2004-72114. Doc: OFICIO 2803 DEL 20-09-2004 JUZGADO 22 CIVIL CTO de BOGOTÁ D.C. ESPECIFICACIÓN: 0419 DEMANDA POR EXPROPIACIÓN REF: EXPROPIACIÓN (...) 0450 (MEDIDA CAUTELAR).”*

⁷ Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 2001 M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Exp. 2001-1075-01.

IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN. C, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

4.2. La Superintendencia de Notariado y Registro alegó que habiéndose declarado probadas las excepciones de caducidad de la acción y cosa juzgada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debió abstenerse de decidir sobre las pretensiones de la demanda y declarar terminado el proceso.

Destacó que de conformidad con la sentencia de 20 de septiembre de 2001 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado (M.P. Germán Rodríguez Villamizar), los gravámenes mineros afectan el derecho de dominio sobre bienes inmuebles y, por tanto, una vez registrado el gravamen no es posible afectar inscripciones que comporten transferencia de dominio.

En consecuencia, dado que el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 se encontraba afectado con un gravamen minero (declaración de interés y utilidad pública), la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos debía impedir la inscripción de la escritura pública contentiva de la dación en pago celebrada entre el demandante y ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA.

Puso de presente que la iniciación del procedimiento de expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social, constituye una medida cautelar que saca el inmueble del comercio y añadió que *“(..)* *nadie puede negar que un decreto de expropiación sustrae la cosa del libre ejercicio que para disponer, tiene su dueño”*.

Precisó que de confirmarse el fallo de primera instancia, el proceso judicial de expropiación que actualmente se adelanta en el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, quedaría sin sustento legal, pues éste se adelantó contra el actual propietario y de transferirse el dominio, sería necesario iniciar un nuevo proceso de expropiación, para extinguir el dominio al nuevo propietario.

V. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala determinar si de conformidad con los argumentos expuestos por la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN .C, hay lugar a revocar el fallo de 28 de julio de 2005, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera Subsección "A") declaró la nulidad de la nota devolutiva de 11 de enero de 2002 y de la Resolución N° 00122 de 2002 (2 de abril), mediante las cuales la Oficina de Registro Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte resolvió no registrar la Escritura Pública N° 1024 de 2001 (28 de diciembre), contentiva de la dación en pago celebrada entre el demandante y ANA TULIA PEÑARETE MURCIA.

Dentro del expediente a folio 105 obra copia de la Nota Devolutiva del documento radicado con el número 2002-864 y correspondiente a la Escritura Pública N° 1024 de 2001, la cual se devuelve sin registrar por las siguientes razones:

“- QUIEN TRANSFIERE NO ES TITULAR DEL DERECHO DE DOMINIO (DCTO. LEY 1250/70 ART. 52; ART. 669 DEL CÓDIGO CIVIL)

- SEGÚN RESOLUCIÓN N° 81098 DEL 12-10-2000 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MODIFICADO POR RESOLUCIÓN N° 80027 DEL 12-01-2001 PROCESO DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA”.

Ahora bien, en la Resolución N° 0122 de 2002 (2 de abril), mediante la cual el Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte resuelve el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra la nota devolutiva, se consideró lo siguiente:

“(…)

En el concreto caso que ocupa la atención, es cierto que los actos administrativos relacionados con el decreto de expropiación por parte del Ministerio de Minas y Energía **no hacen adjudicación expresa, pero se tratan ellos de una afectación clara del dominio que limita su ejercicio, sobre todo en materia de disposición. Nadie puede negar que un decreto de expropiación sustrae la cosa del libre ejercicio que, para disponer, tiene su dueño.**

El decreto de expropiación es ni más ni menos, **una afectación que, por ser consecuencia inmediata de la función social de la propiedad privada, concreta el aspecto negativo o limitante de la misma en el sentido de hacer intolerable su libre ejercicio ante motivos de utilidad pública** que inspiraron la declaración y el nuevo entorno jurídico que la ubicaba en una situación distinta en relación con el ámbito de su disposición.

Por lo demás no constituye presupuesto sine qua non que deba decretarse

en la parte resolutive de la providencia administrativa que ordena una expropiación, el que la medida deba inscribirse en el registro de instrumentos públicos, porque la rogación para cumplir con este requisito de publicidad puede realizarse por otros medios.
(...)"

Así las cosas, a juicio del Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte, las Resoluciones N° 81098 de 2000 y 80027 de 2001, mediante las cuales el Ministerio de Minas y Energía resolvió decretar por motivos de utilidad pública e interés social la expropiación del predio rural identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334163 y propiedad de, entre otros, la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA, constituyen un acto que pone el inmueble fuera del comercio y afecta el derecho de dominio y la libre disposición del bien.

Precisamente por ello, en la nota devolutiva de 11 de enero de 2002 se indica que el registro de la escritura pública de dación en pago no es procedente, pues quien transfiere el dominio, es decir la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA, no es titular de tal derecho y de conformidad con en el artículo 52 del Decreto 1250 de 1970 *“para que pueda ser inscrito en el registro cualquier título objeto se deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente, con los datos de su registro”*.

Observa la Sala que la decisión de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se fundamentó en las anotaciones 40 y 41 del folio de matrícula inmobiliaria N° 50N-20334361, cuyo texto es el siguiente:

“ANOTACIÓN N°40. Fecha:25-04-2001. Radicación: 2001-21397
Doc: RESOLUCIÓN ADMINISTR. 81098 del: 12-10-2000 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA de Bogotá D.C.
ESPECIFICACIÓN: 0450 **INICIACIÓN PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA POR MOTIVO DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. RESOLUCIÓN 1695 DEL 31-05-2001 (MEDIDA CAUTELAR).**
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X indica persona que figura como titular de derechos reales de dominio)
A: CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C. X

ANOTACIÓN N° 41 Fecha: 30-04-2001. Radicación:2001-21986
Doc: RESOLUCIÓN ADMINISTR 80027 del: 12-01-2001 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE BOGOTÁ D.C.
ESPECIFICACIÓN: **915 OTROS MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DE LA RESOLUCIÓN 81098 DEL 12-10-2000 DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.**
PERSONAS QUE INVERVIENEN EN EL ACTO (La X indica persona que

figura como titular de derecho reales de dominio)
A: ALMECIGA MARTINES CARLOS EDUARDO
A: ALMECIGA MARTINEZ LUIS VICENTE
A: PE/ARETE MURCIA ALBA TULIA
A: **CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C.** X (...)”

Igualmente, en el Certificado de Libertad y Tradición del inmueble con folio de matrícula N° 50N- 20334163, consta que la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA figuraba como propietaria hasta el momento en que fueron registradas las Resoluciones N° 81098 de 2000 y 80027 de 2001; así por ejemplo, en la Anotación N° 12 se registra un acto de loteo en el que se la identifica como titular del derecho real de dominio sobre el bien e, igualmente, realizó e inscribió distintas daciones en pago parciales, las cuales no habrían podido registrarse si ésta no fuese titular del derecho real de dominio.

De lo anterior se desprende que, en efecto, fueron las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía las que ocasionaron que, a juicio de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA perdiera el derecho de dominio sobre el bien inmueble identificado con el folio de matrícula N° 50N-20334163 y que, por ende, no pudiese trasladarlo al demandante.

El Decreto 2655 de 1988 –Código de Minas –, cuyo artículo 7° declaró de utilidad pública la industria minera “(...) *en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización*” establece que quien esté interesado en la expropiación de un bien a favor de una o varias actividades mineras, deberá presentar solicitud ante el Ministerio de Minas y Energía que, una vez inspeccionado el bien y rendido el dictamen necesario, resolverá si hay lugar a la expropiación, en cuyo caso otorgará al interesado personería para iniciar el proceso de expropiación.

Dicha norma, que sirvió de fundamento a la expedición de la Resolución N° 81098 de 2000 según consta en su parte motiva, debe estudiarse en armonía con lo dispuesto en los artículos 451 a 459 Código de Procedimiento Civil, los cuales disponen, entre otras cuestiones, que a la demanda de expropiación debe acompañarse copia de la resolución que decreta la expropiación (art. 451-1), que la sentencia que declara la expropiación debe ordenar la cancelación de

gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre los bienes (art. 454) y que una vez ejecutoriada la sentencia, ésta se inscribirá en el Registro de Instrumentos Públicos junto con el acta de entrega del bien, a efectos de que sirvan de título de dominio a quien demandó la expropiación.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca atinó al concluir que las Resoluciones N° 81098 de 2000 (12 de octubre) y 80027 de 2001 (12 de enero) no extinguían el derecho real de dominio que la señora ALBA TULIA PEÑARETE MURCIA ostentaba sobre el inmueble identificado con folio de matrícula N° 50N-20334163, pues como quedó visto éste sólo se extingue con la sentencia estimatoria ejecutoriada y proferida dentro del proceso de expropiación, siendo esa providencia y el acta de entrega del bien los documentos que constituyen título de dominio a favor del demandante y que, en consecuencia, ocasionan la cancelación del derecho que ostentaba el anterior propietario.

Bajo tal perspectiva, no existía fundamento legal para que en la nota devolutiva de 11 de enero de 2002, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (Zona Norte) adujera que la dación en pago contenida en la Escritura Pública N° 1024 de 2001 no era registrable porque quien transfería el dominio no era titular del derecho, habida cuenta de que el derecho de dominio de la señora PEÑARETE MURCIA sobre el inmueble con folio de matrícula N° 50N-20334163 no se extinguió con la inscripción de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, como lo reconoció la misma Oficina de Registro al indicar en la Resolución N° 0122 de 2002 que esos actos administrativos no comportaban la adjudicación del inmueble a la CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CÍA S. EN C.

Ahora bien, a juicio de la apelante, la finalidad de la inscripción de los actos administrativos a través de los cuales se decreta la expropiación de un bien inmueble por motivos de utilidad pública, es evitar la inscripción de títulos traslaticios de dominio que recaigan sobre el bien objeto de la medida, con miras a no entorpecer el proceso de expropiación judicial. Tal argumento es compartido por la Superintendencia de Notariado y Registro que aduce que el decreto de expropiación constituye una medida cautelar que pone el bien fuera del comercio.

Pese a ello, lo cierto es que no existe norma que sustente el argumento de la apelante y de la Superintendencia en cuanto a que el decreto de expropiación por parte del Ministerio de Minas y Energía, comporta una medida cautelar que pone

fuera del comercio al inmueble identificado con folio de matrícula N° 50N-20334163, impidiendo la inscripción en el registro de la dación en pago celebrada entre la señora Peñarete Murcia y el demandante.

En efecto, el Código de Minas vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos, esto es el Decreto 2655 de 1988, nada dispone al respecto, mientras que el Código de Procedimiento Civil en su libro cuarto, sólo establece como medidas cautelares el embargo, el secuestro y la inscripción de la demanda siendo las dos primeras aquellas que ponen el bien fuera del comercio (artículo 1521 del Código Civil), pues el efecto derivado de la inscripción de la demanda en el registro, es que quien los adquiriera con posterioridad estará sujeto a los efectos de la sentencia (art. 690).

Así, pese a que puede aceptarse que los actos administrativos que decretan la expropiación y facultan a un tercero para iniciar el proceso judicial de expropiación comportan la adopción de una medida cautelar, no por ello se presume que tal medida pone fuera del comercio los bienes sobre los cuales recae y afecta su libre disposición, pues como quedó visto, existen medidas cautelares cuya única finalidad es la de poner en conocimiento de terceros la situación jurídica del bien, con el propósito de que las decisiones judiciales o administrativas que posteriormente se adopten respecto de éste, les sean extendibles.

De este modo, aunque es cierto que las Resoluciones N° 81098 de 2000 (12 de octubre) y 80027 de 2001 (12 de enero) debían registrarse por tratarse de actos que contenían declaraciones respecto de un bien raíz, ello no significa que su inscripción retirara dicho inmueble del comercio e impidiera a su legítima propietaria disponer de él celebrando dación en pago con el demandante, pues no existe una norma que así lo disponga.

Las anteriores consideraciones resultan suficientes para confirmar el fallo de primera instancia, no obstante, no sobra advertir al apelante que aunque la inscripción de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía no retiren el bien del comercio, ello no significa que el proceso judicial de expropiación pueda prolongarse indefinidamente, toda vez que como él mismo reconoce éste ya inició, ordenándose la inscripción de la demanda en el registro, luego quienes adquieran a título de dación en pago lotes del predio identificado con el folio de matrícula N° 50N-20334163, quedarán sujetos a la sentencia que declare la

expropiación del bien, conforme a lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 690⁸ del Código de Procedimiento Civil; e igualmente, la Oficina de Registro conservará su facultad de cancelar en el respectivo folio de matrícula, las anotaciones posteriores a la inscripción relativa a la iniciación del trámite de expropiación, luego de la inscripción de la respectiva sentencia.

De conformidad con los argumentos precedentes, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

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

FALLA:

CONFÍRMASE en su totalidad el fallo proferido por el Tribunal Administrativo Cundinamarca (Sección Primera Subsección "A").

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de cuatro (04) de agosto de dos mil once (2011).

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCÍA G.

⁸ ARTÍCULO 690. MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS ORDINARIOS. En el proceso ordinario se aplicarán las reglas que a continuación se indican:

(...)

El registro de la demanda no pone los bienes fuera del comercio, pero quien los adquiera con posterioridad estará sujeto a los efectos de la sentencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 332. Si sobre aquéllos se constituyen gravámenes reales o se limita el dominio, tales efectos se extenderán a los titulares de los derechos correspondientes.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Ausente con permiso

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO