



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 05001233300020230112701

Demandante: Daniela Sánchez Ginio

Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia¹

Asunto: Resuelve sobre un recurso de apelación interpuesto contra un auto que rechazó una demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra el auto de 5 de febrero de 2024 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual se rechazó la demanda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

1. Daniela Sánchez Ginio presentó demanda² contra la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho³, para que se declare la nulidad de la anotación núm. 19 del folio de

¹ Cfr. Índice núm. 1 SAMAI.

² Por intermedio de apoderado

³ Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



matrícula inmobiliaria núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia⁴.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó “[...] retirar la anotación No. 19 dentro del certificado de libertad 024-12720, volviendo las cosas a su esta primigenio, y con ello regresar la titularidad de dominio del señor HENRY CASTRO sobre el inmueble con MI 024-12720, procurándose nueva oportunidad de registro de escritura de compraventa entre HENRY CASTRO y DANIELA SÁNCHEZ, previa las correcciones de áreas a que sea lugar [...]”.

Actuación procesal en primera instancia

3. La demanda se presentó ante los Juzgados Administrativos de Medellín y le correspondió, por reparto, al Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín⁵, que, mediante auto de 29 de septiembre de 2023⁶, declaró “[...] la falta de competencia [...]” y remitió el expediente del proceso de la referencia al Tribunal Administrativo de Antioquia.

4. El Despacho Sustanciador del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 30 de noviembre de 2023⁷, inadmitió la demanda, entre otros⁸, para que la demandante: i) “[...] acredite cuándo tuvo conocimiento [...]” de la anotación núm. 19 de 16 de marzo de 2023 del certificado de libertad y tradición del bien inmueble; ii) allegue “[...] comprobante de radicación de la solicitud de revocatoria directa [...]”; y iii) indique y explique “[...] las normas violadas y el concepto de su violación [...]” del acto acusado.

5. La demandante, mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia el 11 de diciembre de 2023⁹, manifestó subsanar la

⁴ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 3. Demanda [...]”.

⁵ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 2. Reparto [...]”.

⁶ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 04 Auto remite al TTA [...]”.

⁷ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 08 Auto Inadmite [...]”.

⁸ Asimismo, el Despacho Sustanciador del Tribunal Administrativo de Antioquia inadmitió para que la demandante: i) aportara copia de la nota devolutiva correspondiente al segundo intento de registro de la escritura; ii) acreditar que envió por correo electrónico copia de la demanda y de sus anexos a los demandados; iii) copia de la cédula de ciudadanía o documento de identificación de la demandante; y iv) la demanda debidamente subsanada y sus anexos en formato electrónico y con copia a los buzones electrónicos de la entidad demandada.

⁹ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 11 Dte Subsana [...]”.



demanda. En ese sentido: i) afirmó que conoció de la existencia del registro de la anotación núm. 19 del folio de matrícula inmobiliaria núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia “[...] el día 13 de abril de 2023 [...]” y adjuntó certificado generado para reflejar la situación jurídica de la fecha; ii) aportó el comprobante de radicación de la solicitud de revocatoria directa con radicación núm. 2023-024-6-747 del “[...] 19 de abril de 2023 [...]”; y iii) expuso las normas violadas y el concepto de violación correspondiente.

Auto objeto del recurso de apelación y sus fundamentos

6. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 5 de febrero de 2024¹⁰, resolvió:

[...] PRIMERO: RECHAZAR la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – no laboral (art. 138 CPACA) promueve, por intermedio de apoderado judicial, la Sra. DANIELA SÁNCHEZ GINIO [...].

6.1. Para fundamentar la decisión, consideró que: i) la demandante tuvo conocimiento del acto “[...] contenido en un documento de carácter público [...]”, como es el certificado de libertad y tradición de un bien inmueble, cuya nulidad pretende, desde el “[...] 13 de abril de 2023 [...]”; y ii) la demandante no presentó solicitud de conciliación extrajudicial, porque “[...] solicitó como medida previa la inscripción de la demanda [...] al amparo de la posibilidad contenida en el art. 161-1 del CPACA [...]”, por lo que el término previsto en el literal d) del núm. 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹¹ inició el “[...] el 14 de abril de 2023 [...]” y culminó “[...] el 14 de agosto de 2023 [...]”.

6.2. Explicó que operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que la demanda se presentó fuera de la oportunidad legal, en la medida que fue “[...] presentada la demanda ante los Juzgados Administrativos del Circuito de esta ciudad –08 de septiembre de 2023– [...]”.

¹⁰ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 12. Rechaza super notariado [...]”.

¹¹ “[...] por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”



6.3. Agregó que no se podía contabilizar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho desde la notificación de la Resolución núm. 19 del 19 de mayo de 2023, en los siguientes términos:

“[...] si en gracia de discusión se considerase que para el cómputo de la caducidad hubiera de tenerse como punto de partida la fecha en que le fuera comunicada y/o notificada la resolución No. 019 del 19 de mayo de 2023, por medio de la cual la hoy demandada resolvió la solicitud de revocatoria directa formulada por la Sra. Daniela Sánchez Ginio, es menester precisar que la revocatoria directa no corresponde a los recursos ordinarios previstos por el art. 76 del CPACA 10 cuya interposición sí resulta obligatoria a efectos de acudir ante esta jurisdicción, pues la revocatoria alude a la posibilidad con que cuenta la Administración para sustraer del ordenamiento los actos por ella misma proferidos cuando se configure alguno de los eventos previstos en el art. 93 ibíd, que no a la posibilidad de reconsiderar o mantener la decisión adoptada, que es lo que ocurre con ocasión de los recursos de reposición y apelación, este último obligatorio, como viene de verse, para acceder ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo [...] se itera, la solicitud de revocatoria no comporta la naturaleza del recurso de apelación de que trata el art. 73 del CPACA [...]”.

Recurso de apelación y sus fundamentos

7. La demandante, mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia el 12 de febrero de 2024¹², interpuso recurso de apelación contra el auto indicado *supra*, argumentando que no operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en lo siguiente:

7.1. Señaló que se demanda la nulidad de la anotación núm. 19 del folio de matrícula núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia, mediante la cual se registró, el 16 de marzo de 2023, la escritura pública de compraventa núm. 3481 de 30 de noviembre de 2018¹³, por medio de la cual Henry Augusto Castro Colmenares vendió a Octavio Alberto de los Ríos Marín el inmueble “[...] *Las Flores Lote Dos (2)* [...]” ubicado en el Municipio de Santa Fe de Antioquia.

7.2. Precisó que: i) mediante escritura pública núm. 2515 de 8 de septiembre de 2022¹⁴, Henry Augusto Castro Colmenares le vendió un inmueble con los mismos linderos descritos en la escritura pública núm. 3481 de 30 de noviembre de 2018, y

¹² Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 14. *Apelación Dte* [...]”

¹³ Otorgada por el Notario Segundo (2°.) de Bogotá D.C.

¹⁴ Otorgada por el Notario Primero (1°.) de Medellín



ii) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, mediante nota devolutiva expedida el 2 de diciembre de 2022, negó su inscripción¹⁵.

7.3. Adujo que no realizó oposición a la anotación núm. 19 indicada *supra*, en la medida que no era “[...] parte de este acto negocial y registral [...]”. En consecuencia, no era posible agotar la vía gubernativa y acudió en revocatoria directa como “[...] perjudicada e interesada [...]”, con el fin de anular el acto registral.

7.4. Indicó que la Registradora de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia, mediante Resolución núm. 19 de 19 de mayo de 2023¹⁶, resolvió no revocar la anotación núm. 19, con fundamento en que la demandante no interpuso los recursos procedentes contra la nota devolutiva de 2 de diciembre de 2022.

7.5. Concluyó que el Tribunal Administrativo de Antioquia contabilizó la caducidad desde “[...] que se tuvo conocimiento del hecho o daño [...]” y no desde la “[...] comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo [...]”.

8. El Despacho Sustanciador del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 27 de febrero de 2024¹⁷, concedió el recurso de apelación, en efecto suspensivo.

II. CONSIDERACIONES

9. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) la procedencia y oportunidad del recurso de apelación; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo sobre el rechazo de la demanda; v) el marco normativo sobre la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la notificación de los actos de inscripción o registro y la notificación por conducta concluyente; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los efectos de la revocatoria directa; viii) el marco normativo sobre la publicación,

¹⁵ La solicitud de registro se devolvió a la solicitante, porque: i) “[...] sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria 024-12720, se encuentra inscrito y vigente embargo en proceso ejecutivo con acción personal [...]”; y ii) “[...] no es procedente jurídicamente que si lo que se enajena es un derecho en común y proindiviso equivalente a 96.3878%, esta sea vinculado a un área determinada del predio de 101.400 mts² sobre un área total de 105.200 mts² [...]”.

¹⁶ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 10 Dte. Subsana [...]”

¹⁷ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 16. Concede Apelación [...]”



comunicación y notificación de actos administrativos; viii) el análisis del caso concreto; y ix) la conclusión.

Competencia

10. Vistos los artículos: i) 125¹⁸ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁹, sobre la expedición de providencias; ii) 150²⁰ *ibidem*, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación; iii) 243²¹ *ibidem*, sobre apelación; y iv) 244²² *ibidem*, sobre el trámite del recurso de apelación contra autos: se concluye que esta Sección es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra el auto de 5 de febrero de 2024 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

11. Visto el artículo 243²³ de la Ley 1437, sobre la procedencia del recurso de apelación contra autos; y 244²⁴ *ibidem*, sobre el trámite del recurso de apelación contra autos; y atendiendo a que: i) mediante el auto objeto del recurso se rechazó la demanda; ii) el auto recurrido se notificó por estado el 7 de febrero de 2024²⁵ y iii) la demandante interpuso el recurso de apelación el 12 de febrero de 2024²⁶.

12. La Sala considera que, en primer lugar, el recurso de apelación es procedente, toda vez que se interpuso contra el auto por medio del cual se rechazó la demanda, el cual está previsto en el numeral 1. ° del artículo 243²⁷ de la Ley 1437, sobre apelación; y, en segundo lugar, que se presentó dentro de la oportunidad legal.

¹⁸ Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, “[...] por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.

¹⁹ “[...] por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”

²⁰ Modificado por el artículo 26 de la Ley 2080.

²¹ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080.

²² Modificado por el artículo 64 de la Ley 2080.

²³ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080.

²⁴ Modificado por el artículo 64 de la Ley 2080.

²⁵ Cfr. Índice 10 SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia

²⁶ Cfr. Índice núm. 11 SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia. También puede ser consultado la constancia de recibo del recurso de apelación en el índice núm. 2 de SAMAI, archivo “[...] 15 Constancia [...]”.

²⁷ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080.



Problema jurídico

13. Le corresponde a la Sala determinar si, en el caso *sub examine*, se configuró o no la causal de rechazo de la demanda prevista en el numeral 1. ° del artículo 169 de la Ley 1437, por haber operado la caducidad del medio de control y restablecimiento de derecho y, en consecuencia, si se debe confirmar, modificar o revocar el auto objeto del recurso de apelación.

Marco normativo sobre el rechazo de la demanda

14. Visto el artículo 169 de la Ley 1437, sobre el rechazo de la demanda.

15. De conformidad con la norma citada, durante el trámite de admisibilidad de la demanda, el juez podrá rechazarla bajo el supuesto en que se presenten cualquiera de las siguientes situaciones: i) que hubiere operado la caducidad del medio de control; ii) que habiendo sido inadmitida la demanda no se corrigiere en el término legal dispuesto para tal efecto, y iii) que el objeto de la demanda no sea pasible de control judicial.

Marco normativo sobre la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

16. Vistos los artículos: i) 164, en especial el numeral 2. °, literal d) de la Ley 1437, sobre la oportunidad para presentar la demanda; y ii) 96 de la Ley 2220 de 30 de junio de 2022²⁸, sobre suspensión del término de caducidad del medio de control.

17. De conformidad con lo anterior se considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe ser ejercido dentro del término de cuatro (4) meses, contado a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según el caso, so pena de operar la caducidad del medio de control.

²⁸ “[...] por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones [...]”



18. Asimismo, que el término de caducidad se suspende desde la presentación de la petición de convocatoria de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, hasta que: i) la ejecutoria del auto que imprueba el acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo; ii) se expida la correspondiente constancia de conciliación fallida; o iii) venza el término de tres (3) meses contado a partir de la presentación de la solicitud; lo que primero que ocurra.

Marco normativo sobre la notificación de los actos de inscripción o registro y la notificación por conducta concluyente

19. Visto los artículos: i) 70 de la Ley 1437, sobre la notificación de los actos de inscripción o registro; y ii) 72 *ibidem*, sobre la falta o irregularidad de las notificaciones y la notificación por conducta concluyente, que prevé “[...] Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, **a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales [...]**” (Destacado fuera del texto).

20. Esta Sección²⁹ ha considerado que: i) el efecto de una indebida notificación del auto administrativo es una inoponibilidad e ineficacia, a menos que se configure una notificación por conducta concluyente cuando la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales; ii) el hecho de alegar una indebida notificación de un acto administrativo definitivo, no exime de la obligación de ejercer en la actuación administrativa los recursos que de acuerdo a la ley son obligatorios, comoquiera que, a partir del momento en el interesado tenga conocimiento del acto (notificación por conducta concluyente), debe, previo a demandar, agotar dicho requisito.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los efectos de la revocatoria directa

21. Vistos los artículos: i) 93 de la Ley 1437, sobre causales de revocación; ii) 94 *ibidem*, sobre improcedencia; iii) 95 *ibidem*, sobre oportunidad; iv) 96 *ibidem*, sobre

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 8 de julio de 2022, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 05001233300020210010501.



efectos, que prevé “[...] *Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga vivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [...]*” (Destacado fuera del texto); y v) 97 *ibidem*, sobre revocación de actos de carácter particular y concreto.

22. Esta Sección³⁰ ha considerado que: i) el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos; ii) el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, toda vez que no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de control judicial; y iii) el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, es susceptible de control judicial por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro.

Análisis del caso concreto

23. En el caso *sub examine*, el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 5 de febrero de 2024, rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por considerar que: i) la demandante tuvo conocimiento del acto “[...] *contenido en un documento de carácter público [...]*”, como es el certificado de libertad y tradición de un bien inmueble, cuya nulidad pretende, desde el 13 de abril de 2023; ii) el término previsto en el literal d) del núm. 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³¹ inició el 14 de abril de 2023 y culminó el 14 de agosto de 2023; iii) la demanda se presentó el 8 de septiembre de 2023, esto es, por fuera de la oportunidad legal.

24. En ese sentido, precisó que no se podía contabilizar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho desde la notificación de la Resolución núm. 19 del 19 de mayo de 2023, que resolvió la solicitud de revocatoria directa, por cuanto “[...] *la revocatoria directa no corresponde a los recursos*

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación: 25000232400020100026001. Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 20 de septiembre de 2021, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001-03-24-000-2021-00256-00

³¹ “[...] *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.



ordinarios previstos por el art. 76 del CPACA10 cuya interposición sí resulta obligatoria a efectos de acudir ante esta jurisdicción, pues la revocatoria alude a la posibilidad con que cuenta la Administración para sustraer del ordenamiento los actos por ella misma proferidos cuando se configure alguno de los eventos previstos en el art. 93 ibid. [...]”.

25. La demandante interpuso recurso de apelación contra el auto indicado *supra*, argumentando que no operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que, el término para presentar la demanda contra la anotación núm. 19 del folio de matrícula inmobiliaria núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia debía contarse desde la notificación de la Resolución núm. 019 del 19 de mayo de 2023, que resolvió la revocatoria directa, y no desde la fecha en que tuvo conocimiento del acto registral.

26. Asimismo, indicó que “[...] *al no ser parte de este acto negocial y registral no le era posible agotar la vía gubernativa (reposición y apelación) de esta anotación registral, y sólo como tercera persona perjudicada con esta anotación No. 19 del 16 de marzo de 2023, acudió a la administración pública [...] a solicitar la revocatoria directa como perjudicada e interesada [...]”.*

27. La Sala precisa que, según lo establecido en el literal d) del numeral 2.º del artículo 164 de la Ley 1437, sobre la oportunidad para presentar la demanda, “[...] *[c]uando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto [...]”.*

28. Sobre el particular, en el caso *sub examine*, se tiene lo siguiente:

28.1. La demandante, en el escrito de la demanda³², pretende lo siguiente:

[...] PRIMERA. DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA del acto administrativo de registro, (Anotación No. 19 de fecha 16 de marzo de 2023, radicación 2023-024-6-561 que registra la escritura 3481 del 30 de noviembre de 2018 de la Notaría segunda de Bogotá en la M.I. 024-12720 de la oficina de registro de instrumentos

³² Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 03 Demanda [...]”.



públicos del Municipio de Santa fe de Antioquia. [...]” (Destacado fuera del texto original).

28.2. La demandante, en el escrito de la demanda, solicitó la inscripción del escrito como medida cautelar de carácter patrimonial, así:

“[...] Con fundamento en los arts. 229 y 230 del CPACA para fines preventivos en concordancia con el art. 591 del CGP, solicito al Despacho se sirva ordenar la inscripción de la demanda en la matrícula inmobiliaria No. 024- 12720. [...]”.

28.3. La demandante, en el escrito de subsanación³³ de los defectos advertidos en el auto inadmisorio, indicó lo siguiente:

“[...] 1.1 SOBRE ACREDITAR CUÁNDO SE TUVO CONOCIMIENTO DE LA ANOTACIÓN NO. 19 QUE BUSCA DECLARARSE NULA:

Se vino a dar cuenta de la existencia del registro de otra escritura (No. 3481 del 30 noviembre de 2018) sobre el mismo bien, el día 13 de abril de 2023 cuando imprimió un certificado que reflejaba la situación jurídica del inmueble con MI No. 024-12720. [...]” (Destacado fuera del texto original).

28.4. La demandante, con dicho escrito³⁴, aportó el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 024-12720, con fecha de 13 de abril de 2023, como se observa a continuación:



28.5. La demandante, en el recurso de apelación³⁵, indicó que:

“[...] Se demanda la nulidad sobre la anotación No. 19 del 16 de marzo de 2023 del certificado de tradición del bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 024-12720 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Antioquia, correspondiente a la escritura No. 3481 del 30 de noviembre de 2018 otorgada ante la Notaría Segunda de Bogotá donde son parte activa únicamente los señores OCTAVIO DE LOS RIOS y HENRY AUGUSTO CASTRO COLMENARES. De tal manera que, la señora DANIELA SANCHEZ GINIO al no ser

³³ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 10 Dte Subsana [...]”.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Cfr. índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 14 Apelación [...]”.



parte de este acto negocial y registral no le era posible agotar la vía gubernativa (REPOSICION Y APELACION) de esta anotación registral, y sólo como tercera persona perjudicada con esta anotación No. 19 del 16 de marzo de 2023, acudió a la administración pública (supernotariado y registro) a solicitar la REVOCATORIA DIRECTA. [...].

[...] Es por ello que esta parte procesal (demandante) considera que los 4 meses para acudir ante la jurisdicción administrativa buscando la nulidad de la anotación No. 19 de marzo de 2023 se iniciaba un día después del 19 de mayo de 2023 cuando la administración pública decidió de FONDO la petición de REVOCATORIA DIRECTA [...]. (Destacado fuera del texto original).

28.6. La demandante radicó la demanda ante los Juzgados Administrativos de Medellín, el 8 de septiembre de 2023³⁶, como consta a continuación:

De: Alberto Alvarez Duque <albertopalvarezabogados@gmail.com>
Enviado el: viernes, 8 de septiembre de 2023 9:07 a. m.
Para: Recepcion Demandas Oficina Apoyo Judicial Juzgados Administrativos - Antioquia - Medellin
<demandasadmmed@cendoj.ramajudicial.gov.co>
Asunto: dda nulidad y restablecimiento del derecho - dte DANIELA SANCHEZ GINIO

28.7. La anotación núm. 19 del folio de matrícula inmobiliaria núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia se registró el 16 de marzo de 2023, así:

ANOTACION: Nro 019 Fecha: 16-03-2023 Radicación: 2023-024-6-561 DE NOTARIADO
Doc: ESCRITURA 3481 DEL 30-11-2018 NOTARIA SEGUNDA DE BOGOTA D.C. VALOR ACTO: \$10,000,000
ESPECIFICACION: LIMITACION AL DOMINIO: 0307 COMPRAVENTA DERECHOS DE CUOTA 96.3878%
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, Titular de dominio incompleto)
DE: CASTRO COLMENARES HENRY AUGUSTO CC# 19423581
A: DE LOS RIOS MARIN OCTAVIO ALBERTO CC# 75038003 X

28.8. La Resolución núm. 19 de 19 de mayo de 2023, “[...] por medio del cual se decide la revocatoria del acto administrativo contenido en el registro con turno 2023-024-6-561 [...]”, expedida por la Registradora de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Antioquia, indicó lo siguiente:

[...] Artículo 1°: **No revocar el acto administrativo** que hace referencia a la anotación 19 del turno 2023-024-6-561 y sobre la matrícula inmobiliaria número 024-12720 del 30 de noviembre de 2018, teniendo en cuenta que la misma se realizó conforme a la ley y teniendo en cuenta los lineamientos y principios dictados [...]. (Destacado del texto original).

³⁶ Cfr. Índice núm. 2 SAMAI, archivo “[...] 01. Correo [...]”.



29. De conformidad con los marcos normativos y los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, la Sala considera que la anotación núm. 19 del folio de matrícula inmobiliaria núm. 024-12720 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Santa Fe de Antioquia se notificó a la demandante por conducta concluyente el 13 de abril de 2023, en la medida que en el acápite denominado “[...] 1.1 SOBRE ACREDITAR CUÁNDO SE TUVO CONOCIMIENTO DE LA ANOTACIÓN NO. 19 QUE BUSCA DECLARARSE NULA [...]” del escrito de subsanación de la demanda manifestó expresamente haber conocido del acto acusado en esa fecha y aportó el certificado de tradición y libertad en el que consta dicha situación.

30. Por tanto, teniendo en cuenta que el término de caducidad inició el 14 de abril de 2023 y culminó el 14 de agosto de 2023 y la demandante radicó el escrito de la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 8 de septiembre de 2023, la Sala considera que esta fue presentada por fuera del término procesal oportuno previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 y, en consecuencia, se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto a la anotación acusada.

31. Ahora bien, respecto de la Resolución núm. 019 de 19 de mayo de 2023, “[...] por medio del cual se decide la revocatoria del acto administrativo contenido en el registro con turno 2023-024-6-561 [...]”, expedida por la Registradora de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Antioquia, se considera que: i) conforme lo indicado por esta Sección, no es susceptible de control judicial toda vez que no constituye un acto administrativo definitivo, al no generar una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente; y ii) además, no sería procedente contabilizar el término de caducidad a partir de su notificación, toda vez que la petición de revocación no revive el término para demandar ante esta jurisdicción la anotación acusada.

Conclusión

32. La Sala confirmará el auto de 5 de febrero de 2024 proferido por la Sala Quinta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual



rechazó la demanda, por considerar que, en el caso *sub examine*, operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 5 de febrero de 2024 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente del proceso, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Salva Voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



SALVAMENTO DE VOTO

REF: Expediente núm. 05001-23-33-000-2023-01127-01

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

Actora: DANIELA SÁNCHEZ GINIO

Con el debido respeto por la opinión mayoritaria de la Sala, manifiesto que **no** compartí la decisión adoptada en el auto de 30 de mayo de 2024 que **confirmó** el auto de 5 de febrero de este año, por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia¹ rechazó la demanda por considerar que operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las razones que llevaron a apartarme del proveído son las siguientes:

A mi juicio, el medio de control de nulidad era el precedente para controvertir la legalidad del acto registral que realizó la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe (Antioquia), respecto del inmueble identificado con el número de matrícula 024-12720. Lo anterior, conforme a la interpretación que de los artículos 84 del CCA y 137 del CPACA ha efectuado esta Sección², en los siguientes términos³:

¹ Se inhibió para decidir el fondo del asunto al considerar que la parte demandante incurrió en indebida escogencia de la acción de nulidad para cuestionar la legalidad de la anotación 2 del folio de matrícula inmobiliaria núm. 017-2639 y del formulario de corrección temporal de 2 de mayo de 2008, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Ceja (Antioquia).

² Consejo de Estado - Sección Primera. Sentencia de 3 de noviembre de 2011. Radicado núm. 23001-23-31-000-2005-00641-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Planeta.

³ Esta posición se ha reiterado en las siguientes providencias: **i)** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 16 de diciembre de 2021, Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00180-00, Actor: Carlos Ernesto Bonilla Osorio, Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; **ii)** Auto de 2 de julio de 2021. Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00149-00. Actor: Carlos Murillo Aguallimpia, Demandado: SNR. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; **iii)** Auto de 20 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00215-00, Actor: Agroindustrial y Servicios Mineros S.A en liquidación, Demandado: SNR. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; **iv)** Auto de 15 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00484-00. Actor: Unidad Administrativa Especial de la



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

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

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

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

A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, **impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio.**

Aún a pesar de lo anterior **y con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza**, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a **través de la acción de simple nulidad**, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social. **Así las cosas, independientemente de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de carácter particular y concreto, la acción a incoar es la de nulidad [...]**". (Resaltas y negritas fuera del texto)



Frente a esta postura la Sección, de manera complementaria, ha precisado, reiteradamente⁴, en qué casos es posible diferenciar la procedencia de la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento, dependiendo de si el **acto de registro** proviene bien de: **i)** la actuación oficiosa de la autoridad de registro o **ii)** de la decisión del funcionario registral como respuesta a la petición de un administrado⁵. Al respecto se puntualizó:

*"[...] La citada providencia⁶ concluyó que frente al cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, **el mismo legislador indicó que la acción procedente es de nulidad, independientemente de los efectos particulares que pudieren llegar a derivarse de la anulación del acto demandado.***

*Ahora bien, cabe señalar que en ejercicio de la función registral **también se producen decisiones que pueden entrañar un interés particular, como es el caso de aquellas que niegan el registro de una actuación en un folio de matrícula inmobiliaria a quien ha solicitado la respectiva anotación** y que, de acuerdo con lo anterior, resultan pasibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, **si se tiene en cuenta que el interesado ha podido conocer la respectiva actuación** y, por consiguiente, se encuentra en posibilidad de acudir a la jurisdicción para perseguir el respectivo **restablecimiento de sus derechos.***

En este sentido, vale la pena traer a colación algunos pronunciamientos de la Sección en los que se aplicaron las reglas de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a los actos que decidieron negar el registro de la propiedad inmueble.

Así, en providencia de 9 de septiembre de 2004⁷, se puntualizó que los actos que se abstienen de efectuar el registro del derecho de dominio deben ajustarse a las reglas del medio de control de nulidad y restablecimiento y demandarse dentro del

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Auto de ponente de 23 de septiembre 2019. Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Número único de radicación 11001 03 24 000 2018 00452 00. Actores José Miguel Maldonado y Otros. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

⁵ Criterio este que no ha sido rectificado por la Sección Primera del Consejo de Estado.

⁶ Se refiere al fallo precitado de 3 de noviembre de 2011. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, número único de radicación 23001 23 31 000 2005 00641 01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, número único de radicación 00215, CP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, actores: Actoras: María Teresa de Jesús López de Jaimes y Elvia López Parra.



término de caducidad previsto para el mismo. Al respecto, la señalada providencia explicó:

«[...] Según se desprende de los documentos obrantes en el expediente, la Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur se abstuvo de hacer el registro como derecho real de dominio de los predios SAN ISIDRO y EL JARDINCITO, adquiridos por las actoras mediante compraventa, pues en su criterio quien vendió no era titular de pleno dominio sino únicamente COMUNERO DE DERECHOS Y ACCIONES.

[...]

Cabe observar que los actos acusados se produjeron dentro del trámite de una actuación administrativa en la que se vincularon las demandantes haciendo una petición a la Administración relacionada con la corrección de los asientos registrales, solicitud que les fue negada porque, como ya se dijo, la Oficina de Registro, luego de hacer un estudio de títulos, consideró que sobre los predios en mención no había derecho de dominio registrado.

[...]

Luego, al no haber sido acreditado por las actoras dicho presupuesto de procedibilidad de la acción [de nulidad y restablecimiento del derecho], se abre paso a la consecuencia jurídica del rechazo, conforme a las voces del artículo 143, inciso 2º, del C.C.A. [...]». (Resaltado fuera del texto).

También, entre otras, mediante proveído de 29 de junio de 2012, se dispuso el rechazo de la demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad contra la Nota Devolutiva expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a través de la cual negó la inscripción de una sentencia⁸.

En suma, de acuerdo con la línea jurisprudencial analizada, la Sala Unitaria concluye que, en tratándose del control judicial de los actos de registro, siempre que se pretenda la anulación de una anotación en el registro de propiedad inmueble será procedente el medio de control de nulidad, por expresa disposición legal, mientras que si lo perseguido es controvertir la decisión de no acceder al registro solicitado, la correspondiente nota devolutiva deberá ser impugnada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho [...]”.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de la **función registral** supera los efectos particulares que se derivan del acto mismo, pues

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, número único de radicación 2011-00432-00, CP: María Elizabeth García González.



aunque este elemento esté estrechamente ligado a la actuación que se revisa, lo que realmente interesa es que el legislador le confirió mayor importancia a los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales que tal decisión encierra, los cuales llevaron a identificarlo y enlistarlo como un acto que se cuestiona a través del control de nulidad, esto es, sus efectos no son los que se privilegian para su control sino la relevancia en el acontecer administrativo.

Por su parte, los actos que **niegan un registro** son pasibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto a éstos le precede una solicitud presentada por el interesado en inscribir una anotación, por lo que distingue y cobra importancia el interés particular y la obligatoriedad de que la decisión adoptada deba notificársele, y a partir de esa actuación procesal se le permitirá acudir a la jurisdicción para perseguir el restablecimiento de sus derechos en el plazo previsto con tal propósito.

En el caso bajo examen, está visto que la parte actora controvertió la legalidad de la **anotación núm. 19 del folio de matrícula inmobiliario núm. 024-12720**, por medio de la cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe, Antioquia, **registró** la escritura pública núm. 3481 de 30 de noviembre de 2018, de la Notaría Segunda de Bogotá D.C., por medio de la cual Henry Augusto Castro Colmenares vendió a Octavio Alberto de los Ríos Marín el inmueble “[...] *La Flores Lote Dos (2)* [...] ubicado en el Municipio de



Santa Fe de Antioquia [...]”, pese a que el señor Castro Colmenares enajenó a la actora el mismo inmueble a través de la escritura pública núm. 2515 de 8 de septiembre de 2022, de la Notaría Primera de Medellín. Esta actividad dentro la función registral permite que por sus características se identifique que el medio de control que procede es el de nulidad, según el artículo 137 del CPACA, sumado a que no medió una petición para el actuar de la administración en dicha anotación.

De manera que la conclusión a la que arribó el auto respecto de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no encuentra respaldo normativo, por cuanto debió recurrirse al criterio de **regulación legal**, previsto en el artículo 137 del CPACA, que justifica que estos **actos de registro** se demanden en ejercicio de la acción de nulidad, sin que sea dable apelar al interés particular que puede representar la anotación para la accionante.

Esto es así, porque el legislador pese a la existencia en los actos de registro de tales efectos particulares privilegió su control mediante la acción del artículo 84 del CCA, al estimar que tal decisión supera el interés subjetivo que está inmerso en el acto registral. Sobre el particular esta Corporación⁹ reiterando la tesis del año 2011, prohió

⁹ Consejo de Estado - Sección Quinta. Sentencia de 17 de mayo de 2018, radicado núm. 25000-23-24-000-2008-00408-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Tal posición se reiteró por la misma Sección en fallo de 31 de mayo de 2018, radicado núm. 20001-23-31-000-2011-00420-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro.



lo siguiente:

"[...] Así las cosas, descendiendo a las particularidades del asunto sub exámine, tal y como lo ha señalado la Sección Primera en otras oportunidades¹⁰, los actos acusados, **todos registrales, revisten un interés que desborda el subjetivo**, representado en el aumento en la conformación e integración de la masa del pasivo que incluso se predica frente a una entidad que entró en liquidación como propietaria de los mentados bienes, cuyos contratos y actos fueron objeto de la actividad registral que la parte actora califica y glosa como irregular, por lo que se advierte la abstracción necesaria que se debe evidenciar de defensa del interés general superior de cara a la comunidad.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio y por ello nada obstaría para deprecar y encausar pretensiones que recauden la situación registral al panorama adecuado de los hechos y negocios que se plasman en el folio de matrícula inmobiliaria [...]"(Negrillas y subrayas por fuera de texto).

En estos términos, insisto en que, de conformidad con el artículo 84 del CCA, para demandar el acto cuestionado se previó el medio de control de nulidad, el cual no está sometido a término de caducidad.

Por lo precedente, a mi juicio, procedía la revocatoria de la decisión apelada en cuanto el Tribunal rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pero bajo el entendido de que el

¹⁰ Ídem.



medio de control de nulidad sí resultaba idóneo para cuestionar la legalidad del acto administrativo de registro y, en consecuencia, devolver el expediente al Tribunal de origen para que éste tramitara la demanda, al no encontrarse sometido a un término de caducidad, tal como se resolvió en un asunto similar¹¹.

En estos términos dejo expuestas las razones que me llevaron a apartarme de la decisión de mayoría.

Fecha ut supra,

(Firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de febrero de 2023, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, expediente núm. 25000-23-24-000-2012-00600-01.