



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
Sincelejo, agosto dos (02) de dos mil dieciocho (2018)

**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Simple Nulidad	
Asunto:	Auto que remite demanda al Consejo de Estado
Radicación:	Nº 70001-33-33-000-2018-00172-00
Demandante:	<b>Miguel Ángel Simanca Castillo</b>
Demandado:	<b>Registrador de Instrumentos públicos - Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo</b>
Procedencia:	

**Tema:** Remisión al Consejo de Estado por Competencia – Simple nulidad de acto de registro

El señor **Miguel Ángel Simanca Castillo**, en ejercicio del medio de control de Simple Nulidad, impetró demanda contra la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo<sup>1</sup>, solicitando la nulidad del Registro de la Escritura #806 del 27 de octubre de 1978, ejecutado en la Notaría Segunda de Sincelejo en la anotación Nº 002 de fecha 04 de abril de 1979 del folio de matrícula 340-732.

### 1. CONSIDERACIONES

**1.1. Competencia:** Son presupuestos de la demanda: (i) Su formulación ante el juez competente. (ii) Que la parte demandada tenga capacidad jurídica y procesal para comparecer en juicio. (iii) Que la demanda se ajuste a las exigencias legales. (iv) Que se cumplan los requisitos de procedibilidad exigidos en la ley, según el medio de control instaurado.

---

<sup>1</sup> Así se desprende del párrafo introductorio de la demanda en donde solicita citar al señor REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SINCELEJO y en las notificaciones también se refiere al precitado funcionario; sin ninguna mención o solicitud referente a la Superintendencia de Notariado y Registro

Con relación al primer presupuesto mencionado, este comprende dos aspectos a saber: (a) Que la demanda se presente ante esta jurisdicción, es decir, un juez administrativo, tribunal de lo contencioso administrativo o ante el Consejo de Estado, según sea el caso; y (b) Que se presente ante el órgano competente dentro de la jurisdicción.

Respecto de la competencia para conocer de la declaratoria de nulidad de los actos de administrativos expedidos por la administración, la Ley 1437 de 2011, el artículo 152, establece la competencia, en primera instancia, de los Tribunales Administrativos, definiendo que:

**ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

- a) *1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes. (...)*
- b) *10. De los de nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.*

A su vez, frente al mismo asunto el artículo 149, respecto a la competencia del Honorable Consejo de Estado, precisa:

**“ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

- 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.” (Negrilla del Tribunal)*

**1.2 Medio de control de simple nulidad para controvertir actos de registro:** En consecuencia, debemos traer a colación el contenido del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que refiere frente al medio de control de nulidad lo siguiente:

**“ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

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

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

***PARÁGRAFO.*** *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”*  
*(Negrilla fuera de texto)*

El Consejo de Estado ha señalado que, cuando se cuestione la legalidad de actos de registro, independientemente de los efectos particulares que puedan llegar a derivarse de la anulación del mismo, corresponde al medio de control de simple nulidad su control judicial, precisando en providencia del 03 de noviembre de 2011<sup>2</sup> lo siguiente:

*“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 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.***

---

<sup>2</sup> Proferida con ponencia del doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dentro del proceso de radicación 23001-23-31-000-2005-00641-01

*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. En este orden de ideas, 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."*

## 2. CASO CONCRETO

El apoderado del señor **Miguel Ángel Simanca Castillo**, en el libelo introductorio que por decir lo menos, no es un modelo a seguir; manifestó que la señora Carmen María Alviz de Simanca, mediante declaraciones sumarias ante el Juzgado Civil Municipal de Sincelejo protocolizó la Escritura Pública #406 de 30 de junio de 1967<sup>3</sup> e inscribe o registra la posesión de un bien inmueble en la anotación #001 del folio 340-732<sup>4</sup>.

En consecuencia, afirma el actor que la señora Alviz de Simanca no era propietaria del inmueble en mención, sino que únicamente tenía la posesión del mismo, careciendo de pleno dominio y propiedad.

Sumado a lo anterior, se afirma en la demanda que, posteriormente se suscribió Escritura Pública #806 del 27 de octubre de 1978<sup>5</sup> expedida por la Notaria Primera de Sincelejo a nombre de Albis González & Cia Limitada; apareciendo estos últimos según el escrito genitor en su numeral 3, como compradores del dominio y propiedad del inmueble<sup>6</sup>, tal como se registró en la Anotación #002 del folio 340-732<sup>7</sup>.

Así entonces, precisa el demandante que, atendiendo a que la señora María Alviz de Simanca no era propietaria del inmueble, ostentando solo la posesión del mismo, la venta únicamente debía hacerla sobre la posesión; luego entonces, según su

---

<sup>3</sup> Fl 3-5

<sup>4</sup> Fl 9

<sup>5</sup> Fl. 6-7

<sup>6</sup> Esa afirmación contrasta con el certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria 340-732 del 02 de mayo de 2018 aportado al proceso, según el cual la primera anotación se refiere a una falsa tradición, la siguiente anotación corresponde a la compraventa de esa falsa tradición y en todas las anotaciones desde la primera hasta la última, siempre se señala que quienes participan en el acto lo hacen como titulares del dominio INCOMPLETO

<sup>7</sup> Fl. 9

precepción de los hechos, la escritura en mención no podía registrarse, encontrándose viciada de nulidad al recaer sobre una venta inexistente.

Hasta este punto, pareciera querer controvertir no los actos de registro en sí mismos, sino la validez jurídica de los negocios llevados a cabo y que fueron protocolizados a través de las escrituras públicas reseñadas por el demandante y ese juicio de valoración no correspondería adelantarlo a esta jurisdicción sino a la ordinaria.

No obstante lo anterior, el actor concluye expresando textualmente en el numeral 6 de los hechos de la demanda que: “el acto es ilegal porque contraria preceptos supralegales, al atribuirse atribuciones que no le otorgan la Constitución nacional y la ley y mucho menos el decreto ley 1250 de 1979.”; y su primera pretensión es la declaración de nulidad “de la inscripción o registro de la escritura N° 806 del 27 de octubre de 1978 de la notaria segunda de Sincelejo en la anotación número 002 de fecha 4 de abril de 1979 del folio de matrícula inmobiliaria 340-732”; es decir, al final parece controvertir la legalidad de unos registros, porque en su concepto no se encuentran apegados a derecho.

La prestación del servicio registral tiene como objetivos básicos de la propiedad inmobiliaria: **a)** servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos (artículo 756 del Código Civil); **b)** dar publicidad a los actos y contratos que trasladan o mudan el dominio de los bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones, poniendo al alcance de todos el estado jurídico de la propiedad inmueble, única manera de que surtan efectos respecto de terceros.

La función de inscripción de documentos y la apertura de los números de matrículas inmobiliarias, como ocurrió en este caso y los registros posteriores, se realizan por solicitud de parte, como servicio rogado y bajo la presunción de la buena fe consagrada en el artículo 83 constitucional.

El demandante solicita citar la Registrador de Instrumentos Públicos, no fija cuantía alguna en sus pretensiones, expresamente señala en el escrito introductorio que la vía procesal que pretende utilizar es la de simple nulidad del artículo 137 del CPACA, manifestando que debe comparecer también el Agente del Ministerio Público en interés de la ley objetiva y aunque el actor tiene el apellido SIMANCA que coincide con el de la persona que da origen a la apertura del certificado de

tradición y libertad de matrícula inmobiliaria, en principio no pretende un restablecimiento y este despacho no tiene certeza con los documentos aportados si en el escenario de una nulidad y restablecimiento del derecho el mismo se daría a favor del señor MIGUEL ÁNGEL SIMANCA CASTILLO; adicionalmente, en el concepto de violación manifiesta que el Registrador de Instrumentos Públicos violó el artículo 40 de la ley 1250 de 1970 y en el acápite de pruebas expresa que las normas violadas son de carácter nacional y que por esa razón no requieren ser probadas puesto que fallador únicamente debe confrontar el acto acusado con aquellas

En consecuencia, de la confusa demanda se infiere que el actor pretende controvertir la legalidad de unos actos de *inscripción o registro* efectuados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, respecto de los cuales, como lo puntualizó la Sección Primera del Consejo de Estado en el pronunciamiento antes transcrito, son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del respectivo medio de control de nulidad simple, de tal manera que es necesario determinar el juez competente para pronunciarse sobre esa pretensión.

Ahora bien, los actos administrativo de registro objeto de cuestionamiento en su legalidad, fueron proferidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, la cual corresponde a una dependencia sin personería jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>8</sup> entidad que no es mencionada por el demandante, que sí tiene personería jurídica y tendría la capacidad para defenderse en este asunto, a la cual se deberá notificar el auto admisorio de la demanda al ser la entidad que expidió el acto acusado<sup>9</sup> y que se encarga de prestar el servicio de notariado y registro en todo el territorio nacional; al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 03 de noviembre de 2011<sup>10</sup>, precisó lo siguiente:

*“En efecto, se trata de un asunto del orden nacional por cuanto el acto administrativo que se acusa, fue proferido por una de las oficinas de la mencionada Superintendencia, que es la entidad encargada de prestar el servicio de notariado y registro en todo el territorio nacional, quien cuenta con personería jurídica y, por tanto, comparece al proceso en calidad de demandada...” (Negrilla del despacho)*

Atendiendo a lo expuesto, encuentra este Despacho que la Superintendencia de Notariado y Registro es una entidad descentralizada que integra la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, según el artículo 38 de la ley 489 de 1998;

<sup>8</sup> Numeral 7 del artículo 12 del decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014

<sup>9</sup> Ley 1437 de 2011, Artículo 277, numeral 2

<sup>10</sup> Ponencia del Doctora María Elizabeth García González, dentro del proceso de radicación No 11001-03-24-000-2011-00264-00

por ello se considera que, el presente asunto es competencia en única instancia, del H. Consejo de Estado; toda vez que, dicha Corporación conocerá de la solicitud de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, como es el caso objeto de debate judicial.

En ese sentido y de acuerdo con lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011:

*“Artículo 168. Falta de jurisdicción o de competencia. En caso de falta de, jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión”.*

Se ordenará la remisión del presente asunto al H. Consejo de Estado para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar la falta de competencia de este Despacho Judicial para conocer del presente medio de control de simple nulidad, con base en lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Remitir la presente diligencia a la Secretaría del Honorable Consejo de Estado, para lo de su cargo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
Magistrado

**Tribunal Administrativo de Ica**  
**SECRETARIA**

Por anotación en ESTAD. N. 118 notifico a las partes  
de las providencia anterior 03 AGO. 2018  
A las ocho de la mañana de 2018

*[Faint signature or stamp]*

*[Faint text]*