

Bogotá, septiembre de 2021

Honorable Juez

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO**  
**JUZGADO 35 ADMINISTRATIVO**  
SECCIÓN TERCERA DE BOGOTÁ  
E.S.D.

**Medio de control:** Reparación Directa

**Radicado:** 11001333603520180023900

**Demandante:** Josefina Rojas Cáceres

**Demandado:** Superintendencia de Notariado y registro

**Asunto: Formulación de excepciones previas**

**JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80085012, expedida en Bogotá y tarjeta profesional No. 127.924 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro, según poder adjunto a esta demanda, **procedo a formular excepciones previas** en el proceso de la referencia de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA y los artículos 100 a 103 del CGP.

**1. LA DEMANDA**

La demandante solicita que se declare a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur extracontractualmente responsable por los perjuicios morales y materiales que se causaron, debido a las supuestas acciones y omisiones administrativas y legales respecto de la situación jurídica de algunos predios ubicados en la Localidad de Ciudad Bolívar.

Dichas acciones y omisiones que reclama la demandante como configurativas de responsabilidad extracontractual del Estado, se sostienen principalmente en el hecho 17 descrito en la demanda, el cual, según los demandantes, se sustenta o precede de un estudio previo de títulos y la intención de adquisición de predios por parte del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) de Bogotá. Al respecto se cita:

“17.- Enterada de la compra de los predios por parte del IDU, mi mandante se enteró en la oficina de registro de la existencia de los siguientes actos que alteraron sus derechos de propiedad.

a. Resolución número 273 del 9 de junio de 2009, que canceló la matrícula 50S40429615, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 565 del 23 de diciembre de 2016.

b. Resolución número 357 del 13 de junio de 2011, que canceló la matrícula 50S404296603, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que canceló las matrículas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que trasladó una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto.

e. Resolución 0265 del 12 de mayo de 2015 que trasladó una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429364, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con la observación “la solicitud no es clara”.

Los anteriores actos no fueron notificados a mi poderdante en ningún momento, no obstante se ejercieron las acciones correctivas una vez se tuvo conocimiento de los hechos, las cuales fueron todas denegadas causándole los perjuicios mencionados anteriormente que se sustentan en la pérdida de seis (6) predios de su propiedad, originando un DAÑO MORAL Y POR ENDE UN DETRIMENTO PATRIMONIAL con violación flagrante del DEBIDO PROCESO AL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA entre otros, toda vez que los inmuebles están actualmente en poder de terceros”.

Con fundamento en lo anterior, la parte actora arguye en el apartado de “*Fundamentos de Derecho*” de la demanda, que el daño causado se presentó como consecuencia de las conductas omisivas y acciones contrarias a derecho desarrolladas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur -ORIP- frente a la cancelación e indebido registro de las anotaciones realizadas en los folios de matrícula inmobiliaria referenciados.

Igualmente, en el mismo capítulo de fundamentos de Derecho, la demandante pretende que se declare la responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro por la conducta omisiva e irregular del Registrador de Bogotá -Zona Sur- con base en los títulos de imputación de falla del servicio y riesgo excepcional.

## **2. EXCEPCIONES PREVIAS PROPUESTAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

De conformidad con el artículo 100 del CGP, aplicable por expresa disposición del parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, la parte demandada podrá formular las siguientes excepciones previas:

**Artículo 100. Excepciones previas.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.**
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.**
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.

**2.1.** En el caso concreto, existe una indebida escogencia del medio de control y el consecuente trámite inadecuado. La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha afirmado que en el ordenamiento jurídico nacional la escogencia del medio de control no depende de la voluntad de la parte actora, sino del origen del perjuicio alegado.

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que la consecuencia que se deriva consiste en hacer *“improcedente un pronunciamiento de fondo comoquiera que la adecuada escogencia de la acción constituye presupuesto de la sentencia de mérito”*<sup>1</sup>. Por ello, la jurisprudencia Contencioso Administrativa ha indicado que *“a efectos de determinar si hay lugar a un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de la parte actora, se impone la necesidad de determinar si el origen del daño alegado por el demandante corresponde a un acto administrativo o a un hecho, a una omisión y/o a una operación administrativa”*<sup>2</sup>.

Desde esta perspectiva, el inciso segundo del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que la acción de reparación directa procede cuando el daño proviene de un hecho, una omisión o una operación administrativa:

“De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, **cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos** o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.

Al respecto, resulta necesario recordar que es jurisprudencia constante de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establecida por el ordenamiento jurídico colombiano, la escogencia de la acción no depende de la voluntad del

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2010, Exp. 17811.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp. 29952. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de febrero de 2005, Exp. 28454.

demandante, sino del origen del perjuicio cuya reparación se pretende; en este sentido, dihca Corporación ha señalado:

“... la acción procedente para solicitar la indemnización de daños generados por un acto administrativo, precisando que el criterio útil en la determinación de la acción procedente para reparar daños generados por la administración es el origen de los mismos, de manera tal que si la causa del perjuicio es un acto administrativo debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho criterio tiene por fundamento, además del texto del artículo 85 del CCA, una regla práctica: si el daño es generado por un acto administrativo ilegal, para que la reparación sea posible será necesario, de modo previo, dejarlo sin efectos y ello, dada la presunción de legalidad que lo cobija, sólo será posible con la declaración judicial de anulación del mismo<sup>3</sup>.

Ahora bien, la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere de ésta última en la causa del daño. En efecto, como se deduce de todo lo dicho, la primera solo será procedente en los casos en los cuales el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble. En cambio la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño hubiere sido un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad, salvo que, como lo ha precisado la Sala, el daño alegado se origine en la eficacia misma del acto administrativo, caso en el cual, al no pretenderse la declaratoria de ilegalidad, sí resultaría procedente la acción de reparación directa<sup>4,5</sup>.

De manera que, cuando el daño alegado tiene su causa en la ilegalidad de un acto administrativo, no es procedente la reparación directa, comoquiera la reparación de perjuicios debe estar precedida de la declaración de nulidad del respectivo acto administrativo, pues en esos casos, la reparación es consecuencia de esa declaratoria.

En el *sub lite*, no es procedente el medio de control de reparación directa por cuanto, el supuesto daño sufrido por el demandante tiene causa exclusiva en la ilegalidad de unos actos administrativos, por lo que no sería posible declarar la responsabilidad de la administración sin que previamente se ordene la nulidad de los actos demandados, razón por la cual hubo indebida escogencia del medio de control.

<sup>3</sup> Cita textual del fallo: Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 20.678.

<sup>4</sup> Cita textual del fallo: En este sentido ver, entre otros, auto de agosto 24 de 1998, expediente 13.685 y sentencia AG-0832 del 16 de agosto de 2007.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2008, Exp. 15906.

No sobra recordar además que, en el caso concreto, ya se cumplió el término de caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 164 del CPACA.

**2.2.** Por otra parte, en el caso concreto se debió haber rechazado la demanda por cuanto operó el fenómeno procesal de caducidad del medio de control incoado y del procedente en el caso concreto.

En ese sentido, y con el propósito de ceñirse rigurosamente a lo establecido en la Ley en relación con la oportunidad para presentar la demanda, se debe observar lo previsto en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando 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 administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia [...].”

Como se indicó previamente, no existe duda alguna en cuanto a que en el caso *sub lite* el medio de control procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto se discute la legalidad de los actos registrales, verdaderos actos administrativos. Sin embargo, aunque en gracia de discusión se aceptara que el medio de control de reparación directa resulta procedente, este también se presentó por fuera del término legal.

En efecto, con fundamento en la norma transcrita, cuando se pretenda incoar el medio de control de reparación directa por una acción u omisión Estatal, el demandante tiene 2 años para presentar la demanda a partir del día siguiente de 2 eventos posibles:

1. La ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.
2. Cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, siempre y cuando pruebe la imposibilidad de haber conocido la acción u omisión causante del daño con anterioridad.

En el *sublite* se puede evidenciar que la demandante, Josefina Rojas Cáceres, afirma haber conocido los hechos que, en su juicio son causantes de los daños materiales e inmateriales que se arroga, en el mes de agosto de 2016, según lo descrito en la demanda en el hecho 16:

**“16.- La información de los hechos la obtuvo mi mandante en el mes de agosto de 2016 oficio 20163250688611, cuando el IDU le informó estar efectuando el estudio de los títulos para la adquisición de los predios y la concretó en el mes de octubre de 2016, mediante notificación 20163250995971 que manifestó la adquisición de los predios, en los siguientes términos [...].”**

Sin embargo, al tenor de lo descrito en los hechos de la demanda, la actora no demuestra de manera fehaciente y suficiente que no pudo conocer los hechos con anterioridad al mes de agosto de 2016, así como no demuestra por qué solo conoció lo que ocurría con predios de su propiedad en el mes de agosto de 2016. Entre tanto, a juzgar por la inexactitud con la que se refiere en el hecho 16 respecto de cuándo conoció los hechos, “*en el mes de agosto de 2016*”, no precisa una fecha exacta de este mes al no señalar el día y la circunstancias.

En sentido opuesto a lo descrito en el hecho 16 de la demanda, en el hecho 17 sí se evidencian algunas anotaciones que la actora cita se inscribieron en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364, en virtud de los cuales, resulta desconcertante que se hubiese mantenido al margen de la situación jurídica y registral de sus predios por más de 5 años, teniendo en cuenta que las anotaciones que la demandante afirma son irregulares, se realizaron entre el año 2011 y el año 2016.

Al respecto, se transcribe el hecho 17:



“17.- Enterada de la compra de los predios por parte del IDU, mi mandante se enteró en la oficina de registro de la existencia de los siguientes actos que alteraron sus derechos de propiedad.

a. Resolución número 273 del 9 de junio de 2009, que cancelo la matrícula 50S40429615, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 565 del 23 de diciembre de 2016.

b. Resolución número 357 del 13 de junio de 2011, que cancelo la matrícula 50S404296603, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que cancelo las matriculas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicito la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto.

e. Resolución 0265 del 12 de mayo de 2015 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429364, se solicito la CORRECCIÓN la cual fue atendida con la observación “la solicitud no es clara”.

Los anteriores actos no fueron notificados a mi poderdante en ningún momento, no obstante se ejercieron las acciones correctivas una vez se tuvo conocimiento de los hechos, las cuales fueron todas denegadas causándole los perjuicios mencionados anteriormente que se sustentan en la perdida de seis (6) predios de su propiedad, originando un DAÑO MORAL Y POR ENDE UN DETRIMENTO PATRIMONIAL con violación flagrante del DEBIDO PROCESO AL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA entre otros, toda vez que los inmuebles están actualmente en poder de terceros”.

Al respecto, no debe olvidarse que la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de caducidad de la acción de reparación directa en aquellos casos en que, sin que cuestione la legalidad de los actos registrales, el daño se origine en una conducta legítima del Estado:

“Así las cosas, según la jurisprudencia de la Sala el momento a partir del cual se debe contar la caducidad de la acción de reparación directa por ocupación de bien inmueble es el de la ocurrencia del hecho o el de su conocimiento por parte del afectado, puesto que es partir de la ocurrencia de alguno de estos eventos que se entiende que el daño se ha consolidado en cabeza del propietario.

Para la Sala, la caducidad de la acción de reparación directa respecto de la ocupación jurídica de bienes inmuebles se debe contar, de manera general, a partir del día siguiente a aquél en que la afectación al interés general se inscriba en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que es desde ese evento en que



se hace pública la decisión de la Administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación”<sup>6</sup>.

En consecuencia, así se llegare a considerar que en gracia de discusión la demanda de reparación directa resulta procedente en este caso, el medio de control se presentó por fuera del término establecido en el artículo 164 del CPACA, pues dicho término debe contarse desde el momento en que se realizó el registro que estaría en el origen del daño. Pero no solo eso, la parte actora tampoco acreditó de manera fehaciente la imposibilidad de conocer el hecho en el momento del registro, sino con posterioridad a él.

De lo expuesto, y ante la ausencia de pruebas en torno al momento en que la demandante conoció la ocurrencia del daño, resulta relevante precisar que en el hecho 17, la actora relata que hubo 3 cancelaciones y 2 correcciones sobre los 6 folios de matrícula inmobiliaria que se han citado. Dichos actos registrales (las cancelaciones y las correcciones) tienen fechas distintas.

La última cancelación se presentó el 8 de julio de 2011: *“c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que canceló las matrículas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017”*.

La última inscripción de un proceso de pertenencia se presentó el 7 de junio de 2016: *“d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto”*.

Con base en lo expuesto, vale la pena traer a colación algunos pronunciamientos del Consejo de Estado que, en relación con la caducidad y los motivos razonablemente fundados que deben justificar un conocimiento posterior de hechos que se aducen como dañosos, resultando más que pertinentes estas precisiones:

“Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término (nota n.º 9 del auto en cita: “Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón”), razón por la cual, **en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada**

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906.

**situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”<sup>7</sup>. (Énfasis fuera de texto).**

“En efecto, en estos casos se ha establecido que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir del “acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa”, sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad, esto es, desde que la víctima lo conoció o debió conocerlo, teniendo buen cuidado de distinguirlo de sus efectos perjudiciales en tanto que “el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, ya que en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás”<sup>8</sup>.

En atención a lo citado, no es suficiente una simple afirmación en la demanda de que el conocimiento de los hechos la obtuvo la demandante en el mes de agosto de 2016, sino que tal como se desprende de la normatividad y se atiende la jurisprudencia citada, deben existir motivos razonablemente fundados para justificar el desconocimiento de hechos que se aseguran dañosos. Más aún en este caso, en el que como se evidencia en los hechos de la demanda, ha existido una constante comunicación entre la demandante y la ORIP de Bogotá -Zona Sur- respecto de los predios de su propiedad ubicados en la localidad de Ciudad Bolívar.

Al respecto, se citan algunos oficios proferidos por la ORIP de Bogotá -Zona Sur- en respuesta a peticiones elevadas por la actora, Josefina Rojas Cáceres, en los que se evidencia que la demandante tuvo la posibilidad de conocer las actuaciones registrales que asegura fueron irregulares y que, además, sostiene no tuvo la oportunidad de conocer con anterioridad al mes de agosto de 2016 a pesar de demostrar haber tenido permanente interés y conocimiento de la situación jurídica y registral de sus predios:

1. Oficio E-654-06 del 11 de septiembre de 2006
2. Oficio 0030199 del 10 de septiembre de 2009
3. Oficio 50S2011EE13867 del 4 de mayo de 2011
4. Resolución 0578 del 15 de noviembre de 2011

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y 27 de abril de 2011, exp. 15.518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

5. Resolución 11032 del 16 de diciembre de 2012, resuelve apelación, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro
6. Resolución 0000514 del 4 de septiembre de 2015
7. Oficio 50S2016EE14004 del 3 de junio de 2016
8. Oficio 50S2016EE15650 del 20 de junio de 2016
9. Oficio 50S2016EE28997

### 3. SOLICITUD

Señor Juez, le solicito respetuosamente que declare que se configuraron las excepciones previas contenidas en los numerales 5 (**Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones**) y 7 (**Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde**), del CGP.

### 4. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Superintendencia de Notariado y Registro, en la Calle 26 No. 13 – 49 Interior 201 de la ciudad de Bogotá, D.C., y en el buzón de correo electrónico de la Superintendencia de Notariado y Registro [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co).

Así mismo, la recibiré en el correo que se encuentra registrado en el Registro Nacional de Abogados: [pimiento.julian@gmail.com](mailto:pimiento.julian@gmail.com).

Del señor juez, con el respeto acostumbrado,



**JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI**

C.C. 80085012 de Bogotá

T.P. 127.924 del C. S. de la J.

Bogotá, septiembre de 2021

Honorable Juez

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO**  
**JUZGADO 35 ADMINISTRATIVO**  
SECCIÓN TERCERA DE BOGOTÁ  
E.S.D.

**Medio de control:** Reparación Directa

**Radicado:** 11001333603520180023900

**Demandante:** Josefina Rojas Cáceres

**Demandado:** Superintendencia de Notariado y registro

**Asunto: Contestación de la demanda**

**JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80085012, expedida en Bogotá y tarjeta profesional No. 127.924 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro, según poder adjunto a esta demanda, **procedo a contestar la demanda** en la que se solicita como pretensión principal que se declare extracontractualmente responsable a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur, por los perjuicios materiales y morales que se le habrían causado a la demandante, como consecuencia de hechos ocurridos en el año 2006.

**1. LA DEMANDA**

La demandante solicita que se declare a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur extracontractualmente responsable por los perjuicios morales y materiales que se causaron, debido a las supuestas acciones y omisiones administrativas y legales respecto de la situación jurídica de algunos predios ubicados en la Localidad de Ciudad Bolívar.

Dichas acciones y omisiones que reclama la demandante como configurativas de responsabilidad extracontractual del Estado, se sostienen principalmente en el

hecho 17 descrito en la demanda, el cual, según los demandantes, se sustenta o precede de un estudio previo de títulos y la intención de adquisición de predios por parte del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) de Bogotá. Al respecto se cita:

“17.- Enterada de la compra de los predios por parte del IDU, mi mandante se enteró en la oficina de registro de la existencia de los siguientes actos que alteraron sus derechos de propiedad.

a. Resolución número 273 del 9 de junio de 2009, que canceló la matrícula 50S40429615, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 565 del 23 de diciembre de 2016.

b. Resolución número 357 del 13 de junio de 2011, que canceló la matrícula 50S404296603, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que canceló las matriculas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que trasladó una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto.

e. Resolución 0265 del 12 de mayo de 2015 que trasladó una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429364, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con la observación “la solicitud no es clara”.

Los anteriores actos no fueron notificados a mi poderdante en ningún momento, no obstante se ejercieron las acciones correctivas una vez se tuvo conocimiento de los hechos, las cuales fueron todas denegadas causándole los perjuicios mencionados anteriormente que se sustentan en la pérdida de seis (6) predios de su propiedad, originando un DAÑO MORAL Y POR ENDE UN DETRIMENTO PATRIMONIAL con violación flagrante del DEBIDO PROCESO AL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA entre otros, toda vez que los inmuebles están actualmente en poder de terceros”.

Con fundamento en lo anterior, la parte actora arguye en el apartado de “*Fundamentos de Derecho*” de la demanda, que el daño causado se presentó como consecuencia de las conductas omisivas y acciones contrarias a derecho desarrolladas por la ORIP de Bogotá - Zona Sur frente a la cancelación e indebido

registro de las anotaciones realizadas en los folios de matrícula inmobiliaria referenciados.

Igualmente, en el mismo capítulo de fundamentos de Derecho, la demandante pretende que se declare la responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro por la conducta omisiva e irregular del Registrador de Bogotá -Zona Sur- con base en los títulos de imputación de falla del servicio y riesgo excepcional.

## **2. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS DE LA DEMANDA**

Frente a los hechos planteados en la demanda se procede a hacer los siguientes pronunciamientos:

1. Es cierto.
2. No es cierto, que se pruebe.
3. No es cierto, que se pruebe.
4. No es cierto, que se pruebe.
5. No me consta, que se pruebe.
6. No me consta, que se pruebe.
7. No me consta, que se pruebe.
8. No me consta, que se pruebe.
9. No me consta, que se pruebe.
10. No me consta, que se pruebe.
11. No me consta, que se pruebe.
12. No me consta, que se pruebe.
13. No es cierto, que se pruebe.

14. No es cierto.
15. No es cierto.
16. No es cierto, que se pruebe.
17. No es cierto, que se pruebe.
18. No es cierto.

### **3. EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

Como apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro, me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto:

- i) No se acreditaron los elementos de la responsabilidad por la falla del servicio público registral, atribuida a mi poderdante; y,
- ii) tampoco se acreditaron los elementos de la responsabilidad por riesgo excepcional como consecuencia del ejercicio correcto del servicio público registral.
- iii) No se acreditó la existencia de una actuación irregular por acción u omisión por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -Zona Sur-, más allá de simples apreciaciones subjetivas que se incluyeron en los hechos de la demanda de manera desorganizada e infundada.
- iv) El medio de control de reparación directa es improcedente en este caso en la medida en que lo que pretende la demandante es cuestionar la legalidad de algunas resoluciones proferidas por el Registrador, así como reestablecer su derecho de propiedad extinto como consecuencia de varios procesos judiciales de pertenencia.
- v) Cuestionar la validez de providencias judiciales sometidas a registro y ordenadas por el Juez competente se encuentra por fuera de la órbita competencial constitucional y legal de los Registradores.



### 3.1. Existió indebida escogencia del medio de control

La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha afirmado que en el ordenamiento jurídico nacional la escogencia del medio de control no depende de la voluntad de la parte actora, sino del origen del perjuicio alegado.

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que la consecuencia que se deriva consiste en hacer *“improcedente un pronunciamiento de fondo comoquiera que la adecuada escogencia de la acción constituye presupuesto de la sentencia de mérito”*<sup>1</sup>. Por ello, la jurisprudencia Contencioso Administrativa ha indicado que *“a efectos de determinar si hay lugar a un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de la parte actora, se impone la necesidad de determinar si el origen del daño alegado por el demandante corresponde a un acto administrativo o a un hecho, a una omisión y/o a una operación administrativa”*<sup>2</sup>.

Desde esta perspectiva, el inciso segundo del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que la acción de reparación directa procede cuando el daño proviene de un hecho, una omisión o una operación administrativa:

“De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, **cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos** o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.

Al respecto, resulta necesario recordar que es jurisprudencia constante de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establecida por el ordenamiento jurídico colombiano, la escogencia de la acción no depende de la voluntad del demandante, sino del origen del perjuicio cuya reparación se pretende; en este sentido, dicha Corporación ha señalado:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2010, Exp. 17811.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp. 29952. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de febrero de 2005, Exp. 28454.

“... la acción procedente para solicitar la indemnización de daños generados por un acto administrativo, precisando que el criterio útil en la determinación de la acción procedente para reparar daños generados por la administración es el origen de los mismos, de manera tal que si la causa del perjuicio es un acto administrativo debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho criterio tiene por fundamento, además del texto del artículo 85 del CCA, una regla práctica: si el daño es generado por un acto administrativo ilegal, para que la reparación sea posible será necesario, de modo previo, dejarlo sin efectos y ello, dada la presunción de legalidad que lo cobija, sólo será posible con la declaración judicial de anulación del mismo<sup>3</sup>.”

Ahora bien, la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere de ésta última en la causa del daño. En efecto, como se deduce de todo lo dicho, la primera solo será procedente en los casos en los cuales el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble. En cambio la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño hubiere sido un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad, salvo que, como lo ha precisado la Sala, el daño alegado se origine en la eficacia misma del acto administrativo, caso en el cual, al no pretenderse la declaratoria de ilegalidad, sí resultaría procedente la acción de reparación directa<sup>4</sup><sup>5</sup>.

De manera que, cuando el daño alegado tiene su causa en la ilegalidad de un acto administrativo, no es procedente la reparación directa, comoquiera la reparación de perjuicios debe estar precedida de la declaración de nulidad del respectivo acto administrativo, pues en esos casos, la reparación es consecuencia de esa declaratoria.

En el *sub lite*, no es procedente el medio de control de reparación directa por cuanto, el supuesto daño sufrido por el demandante tiene causa exclusiva en la ilegalidad de unos actos administrativos, por lo que no sería posible declarar la responsabilidad de la administración sin que previamente se ordene la nulidad de los actos demandados, razón por la cual hubo indebida escogencia del medio de control.

Así las cosas, en el *sub lite*, no es procedente el medio de control de reparación directa en tanto que, el supuesto daño sufrido por la demandante, Josefina Rojas

---

<sup>3</sup> Cita textual del fallo: Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 20.678.

<sup>4</sup> Cita textual del fallo: En este sentido ver, entre otros, auto de agosto 24 de 1998, expediente 13.685 y sentencia AG-0832 del 16 de agosto de 2007.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2008, Exp. 15906.

Cáceres, tiene causa exclusiva en la supuesta ilegalidad unas Resoluciones decretadas sobre los folios de matrícula inmobiliaria Nos. **50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364**, por ende, no sería posible declarar la responsabilidad de la administración sin que previamente se ordene la nulidad de los actos demandados.

La anterior conclusión también tiene sustento en lo descrito precisamente por la parte demandante en los hechos 14, 15, 17 y 18, especialmente, en virtud de los cuales, la actora asegura que la ORIP de Bogotá -Zona Sur-, en el marco de las Resoluciones o actos administrativos proferidos omitió notificar a su propietaria, así como que la expedición de estos fue irregular. Se cita lo descrito en los hechos 17 y 18, textualmente:

“[...] Los anteriores actos no fueron notificados a mi poderdante en ningún momento, no obstante se ejercieron las acciones correctivas una vez se tuvo conocimiento de los hechos, las cuales fueron todas denegada causándole los perjuicios mencionados anteriormente que se sustentan en la pérdida de seis (6) predios de su propiedad [...]

Por lo anterior, las actuaciones irregulares de las entidades hoy demandadas, derivan en un DAÑO MORAL y PERDIDA INJUSTIFICADA DEL PATRIMONIO [...].”

No sobra recordar además que, en el caso concreto, ya se cumplió el término de caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 164 del CPACA, en la medida en que la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 3 de abril de 2018 habiéndose notificado la última Resolución proferida – Resolución 279 de 2016- por conducta concluyente y, en ese sentido, se presentó la solicitud de conciliación y la demanda extemporáneamente años después.

Igualmente, hay que destacar que las Resoluciones a las que se refiere el demandante en el hecho 7, a saber, las **Resoluciones 273 del 2009, 357 del 2011, 0386 del 2011, 0265 del 2015 y 279 del 2016** fueron proferidas en razón a sentencias judiciales de pertenencia que ordenaban el respectivo registro de sus providencias y todas fueron sometidas a solicitud de revocatoria y corrección, siendo debidamente respondidas y notificadas por la ORIP de Bogotá -Zona Sur-.

Lo anterior, resulta relevante en tanto que es demostrable que la ORIP no se podía negar a realizar el registro de sentencias judiciales de pertenencia por mandato legal

y constitucional, en virtud del Derecho de Propiedad que se adjudicaba, así como que la demandante pretende revivir términos a través de otro medio de control que resulta improcedente en la medida en que, como se demostró, a lo que realmente aspira es a que se declare la nulidad de las Resoluciones expedidas y el consiguiente restablecimiento de su derecho de propiedad ya extinto, como consecuencia de los procesos de declaración de pertenencia.

### **3.2. La actuación administrativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Sur se ajustó plenamente al ordenamiento jurídico.**

Con el propósito de contextualizar el marco fáctico de la demanda, inicialmente, resulta necesario identificar los folios de matrícula inmobiliaria de mayor extensión, los folios de matrícula inmobiliaria segregados que fueron supuestamente afectados, al igual exponer las actuaciones administrativas y civiles que se han presentado sobre algunos de los predios propiedad de la actora, ubicados en la Localidad de Ciudad Bolívar, los cuales han sido objeto de expropiación administrativa por parte del Instituto de Desarrollo Urbano y del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -INDIGER-.

Así las cosas, de acuerdo especialmente con los hechos 1, 14, 15 y 16 y el material probatorio allegado, se identificaron que los folios de matrícula inmobiliaria de mayor extensión son los **Nos. 50S-860496 y 50S-40025006**, de los cuales, en virtud de la Escritura Pública No. 5221 del 13 de noviembre de 2003 de la Notaría 2 de Bogotá, se produjo un loteo o división de 878 predios ubicados en la Localidad de Ciudad Bolívar.

De los 878 predios que sostiene la demandante en el hecho 1 corresponden a su propiedad, seis (6) predios ya no le pertenecen en tanto que, asegura la actora, unos fueron vendidos por terceros a otros particulares y otros fueron comprados por el Instituto de Desarrollo Urbano (hechos 14 y 17).

El único hecho cierto es que la ORIP de Bogotá – Zona Sur profirió **las Resoluciones 273 del 2009, 357 del 2011, 0386 del 2011, 0265 del 2015 y 279 del 2016**, en virtud de las cuales, se realizó el registro de sentencias de pertenencia como consecuencia de algunos procesos judiciales en la que varios poseedores adquirieron la propiedad de predios a través de la prescripción adquisitiva. Dichas Resoluciones, proferidas con total apego al ordenamiento jurídico y por orden judicial, afectaron los folios de matrícula inmobiliaria que, a juicio de la demandante, correspondían a predios de su propiedad:

1. Matrícula No. 50S40429615
2. Matrícula No. 50S40429603
3. Matrícula No. 50S40429608
4. Matrícula No. 50S40429609
5. Matrícula No. 50S40429328
6. Matrícula No. 50S40429364

Vale la pena destacar que de los 878 predios que están ubicados en la Localidad de Ciudad Bolívar, que asegura la demandante se encuentran segregados de los folios de matrícula inmobiliaria de mayor extensión Nos. **50S-860496** y **50S-40025006**, varios de ellos, podrían haber sido objeto de procesos de expropiación administrativa por parte del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -INDIGER- que, mediante la **Resolución 250 del 4 de septiembre de 2020**, determinó la adquisición del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria **50S-40025006** -folio de mayor extensión-, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formuló una oferta de compra a la propietaria y actora en este proceso, Josefina Rojas Cáceres.

Igualmente ocurrió en el pasado con las **Resoluciones de oferta Nos. 83211 del 24 de septiembre de 2014** y **98501 del 11 de noviembre de 2014** en virtud de las cuales se iniciaron procedimientos de expropiación vía administrativa de inmuebles de propiedad de Josefina Rojas Cáceres, identificados con **matrículas inmobiliaria Nos. 50S-40429621, 50S-40429610, 50S-40429616 y 50S-4042962**. Contra este procedimiento administrativo, Josefina Rojas Cáceres presentó una demanda de reparación directa en contra del Instituto de Desarrollo Urbano al aducir que no se pagó el valor de 3 predios de su propiedad objeto de expropiación para la construcción del proyecto Cable Aéreo en Ciudad Bolívar. Esta demanda fue admitida el 9 de diciembre de 2019, identificada con el No. 11001334306420180035700, por el Juzgado 64 Administrativo de Oralidad de Bogotá y actualmente el proceso está en curso.

Con suerte distinta corrió otra demanda de reparación directa presentada por la misma actora, Josefina Rojas Cáceres, contra el IDU, la cual fue rechazada el 12 de julio de 2019 por el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá, y cuyo proceso, radicado No. 11001334306020190017400, actualmente está en sede de apelación en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Teniendo en cuenta el contexto expuesto que ofrece mayor claridad sobre las circunstancias que rodean las actuaciones administrativas desplegadas por la ORIP de Bogotá -Zona Sur-, en relación con los folios de matrícula inmobiliaria **Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364**, también es indispensable tener en cuenta la normatividad aplicable a la función registral.

En ese sentido, con fundamento en los hechos 16 y 17 de la demanda, las anotaciones de la ORIP Bogotá -Zona Sur- en los folios referenciados se presentaron entre los años 2011 y 2016, por ende, las actuaciones administrativas y registrales se debían regir por los Estatutos Registrales vigentes al momento de las actuaciones desplegadas por la demandante, a saber, el Decreto 1250 de 1970 y la Ley 1579 de 2012. No obstante lo anterior, en esencia, en ambos estatutos el registro de instrumentos públicos es calificado como un servicio público prestado por funcionarios públicos quienes ejercen la función registral, la cual, como una manifestación de la función administrativa, debe realizarse en procura de los intereses generales y, en virtud del artículo 209 de la Constitución Política, en lineamiento con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En la misma línea, es necesario resaltar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1579 de 2012, los objetivos del registro de la propiedad inmueble son los siguientes:

- “a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;
- b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;
- c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción”.

En ese orden, del hecho 16 de la demanda se extrae que, en el mes de agosto de 2016, el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá -IDU-, mediante notificación 20163250995971 le informó a la actora, Josefina Rojas Cáceres, que se estaba realizando una adquisición de predios de su propiedad y que aquellos estaban segregados del folio de matrícula inmobiliaria **No. 50S-860496**, por cuyo acto administrativo, se citó:

“Así las cosas, en la actualidad se están generando los actos administrativos dirigidos a la señora JOSEFINA ROJAS CÁCERES identificada con la cedula de ciudadanía No. 24.036.361 como propietaria de los predios segregados del folio de matrícula inmobiliaria 50S-860496, requeridos para la obra...”

En el hecho 17 de la demanda, la actora aduce que algunos predios efectivamente fueron comprados sin su anuencia, situación que en efecto altera la situación jurídica de los inmuebles y afecta su derecho de propiedad, sin embargo, este evento de ninguna manera compromete a la ORIP de Bogotá -Zona Sur- cuya actuación administrativa se ciñó al procedimiento registral previsto en el Estatuto Registral vigente, en tanto que se limitó a registrar sentencias judiciales de pertenencia y, con fundamento en la información que reposa en Catastro Distrital, advirtiendo que existía identidad de predios con dos matrículas, la ORIP corrigió y unificó folios en cumplimiento del artículo 3-B de la Ley 1579 de 2012.

Así las cosas, se enfatiza en que la ORIP de Bogotá -Zona Sur-, en virtud del Principio de Rogación contemplado en el artículo 3, actuó según lo ordenado por una autoridad judicial, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá, de conformidad con los hechos 15 y 17, en los que se cuestionan el actuar de la ORIP al haber registrado sentencias que declaraban la pertenencia a poseedores en los folios Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364.

En consonancia con lo dicho, la ORIP de Bogotá -Zona Sur- procedió a hacer las cancelaciones de las matrículas inmobiliarias Nos. **50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609** de conformidad con el artículo 4 del Estatuto Registral, que establece como acto sujeto a registro una medida judicial, la cual, en cualquiera de los casos puede contemplar el cierre del folio (Art. 55) o la cancelación del registro (Arts. 61, 62 y 63), en este caso, por una sentencia judicial de pertenencia y la identidad de predios, en cuyo caso, se debe realizar la corrección registral. Se citan los artículos 55 y 61 de la Ley 1579 de 2012:

“Artículo 55. Cierre de folios de matrícula. Siempre que se engloben varios predios o la venta de la parte restante de ellos o se cancelen por orden judicial o administrativa los títulos o documentos que la sustentan jurídicamente y no existan anotaciones vigentes, las matrículas inmobiliarias se cerrarán para el efecto o se hará una anotación que diga "Folio Cerrado".

“Artículo 62. Procedencia de la cancelación. El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido. La



cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación”.

Igualmente, si se observa la actuación de la ORIP de Bogotá -Zona Sur- en relación con la inscripción de un proceso de pertenencia en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. **50S-40429328 y 50S40429364**, mediante las Resoluciones 279 de 7 de junio de 2016 y 0265 del 12 de mayo de 2015, se puede constatar que dicha inscripción es constitucional y legalmente admisible y exigible en cabeza de los registradores, en tanto que lo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá es una providencia judicial y está sometida a registro. Al respecto, el artículo 4 de la Ley 1579 de 2012 señala:

“Artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles [...]”

En efecto, con las actuaciones de cancelación e inscripción registral , referidas en la demanda, la ORIP de Bogotá -Zona Sur- actuó también en pleno cumplimiento de lo contemplado en el artículo 31 del Estatuto Registral, que precisa los requisitos para registrar medidas judiciales y administrativas, como ocurre en el caso *sub lite*, derivadas del Juzgado Segundo Civil del Circuito:

“Artículo 31. Requisitos. Para la inscripción de autos de embargo, demandas civiles, prohibiciones, decretos de posesión efectiva, oferta de compra y, en general, de actos que versen sobre inmuebles determinados, la medida judicial o administrativa individualizará los bienes y las personas, citando con claridad y precisión el número de matrícula inmobiliaria o los datos del registro del predio. Al radicar una medida cautelar, el interesado simultáneamente solicitará con destino al juez el certificado sobre la situación jurídica del inmueble”.

No obstante la acuciosa labor registral desarrollada por la ORIP de Bogotá -Zona Sur- respecto de los folios de matrícula inmobiliaria referenciados, no es comprensible lo señalado infundadamente por la demandante de manera reiterada en la demanda, en virtud de la cual, arguye:

“El daño antijurídico se da, en la omisión de informar en su debido momento los diversos actos y actuaciones surtidas por la oficina de registro, e igualmente frente a los diversos actos ya sean unos por acción y otros por omisión en su deber legal y constitucional, dejando de lado la obligación que le asiste a la administración de brindar seguridad jurídica en el debido registro de los inmuebles y que hoy afectan la moral y el patrimonio de mi mandante”.

Por el contrario, tal como se destaca en el sustento factico de la demanda, la ORIP de Bogotá -Zona Sur- ha sido diligente y responsable con las respuestas que ha proferido en distintos actos administrativos atendiendo oportunamente varias solicitudes elevadas para su consulta por parte de la actora, actuando en respeto de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, la publicidad de estos actos y la legalidad del registro<sup>6</sup>. Se demuestra las siguientes actuaciones administrativas ejecutadas por la ORIP de Bogotá -Zona Sur- sobre los folios objeto de litigio:

1. Oficio E-654-06 del 11 de septiembre de 2006
2. Oficio 0030199 del 10 de septiembre de 2009
3. Oficio 50S2011EE13867 del 4 de mayo de 2011
4. Resolución 0578 del 15 de noviembre de 2011
5. Resolución 11032 del 16 de diciembre de 2012, resuelve apelación, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro
6. Resolución 0000514 del 4 de septiembre de 2015
7. Oficio 50S2016EE14004 del 3 de junio de 2016
8. Oficio 50S2016EE15650 del 20 de junio de 2016
9. Oficio 50S2016EE28997

---

<sup>6</sup> Cabe destacar los principios que orientan la función registral establecidos en el artículo 3: Artículo 3° “Principios. Las reglas fundamentales que sirven de base al sistema registral son los principios de:

a) *Rogación.* Los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del Notario, por orden de autoridad judicial o administrativa.

El Registrador de Instrumentos Públicos sólo podrá hacer inscripciones de oficio cuando la ley lo autorice;

b) *Especialidad.* A cada unidad inmobiliaria se le asignará una matrícula única, en la cual se consignará cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien raíz;

c) *Prioridad o rango.* El acto registrable que primero se radique, tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique con posterioridad, aunque el documento haya sido expedido con fecha anterior, salvo las excepciones consagradas en la ley;

d) *Legalidad.* Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción;

e) *Legitimación.* Los asientos registrales gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario;

f) *Tracto sucesivo.* Solo el titular inscrito tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble salvo lo dispuesto para la llamada falsa tradición”.

Corolario de lo anterior, se reafirma en este acápite que la ORIP de Bogotá -Zona Sur- actuó con pleno respeto y cumplimiento del procedimiento registral, en consonancia con el artículo 13 del Estatuto Registral, puesto que cumplió plenamente con el proceso de radicación, calificación, inscripción y la constancia de haberse ejecutado correctamente todo el proceso de registro. Asunto que, en cualquier caso, no puede ser objeto de discusión en este proceso, pues tal discusión es propia exclusivamente del escenario del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este punto, respecto de los actos de cierre de folios, de cancelación y de inscripción de sendos proceso de pertenencia, así como de cualquier acto sujeto a registro en cualquier folio de matrícula inmobiliaria, es indispensable tener en consideración lo establecido en la sólida jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con la naturaleza y el alcance del examen registral durante el procedimiento registral en vigencia de cualquier Estatuto Registral. Esto, en razón a las anotaciones realizadas en los folios de matrícula inmobiliaria **Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364**. Al respecto, la Corte Constitucional sintetiza:

“Respecto al alcance de la calificación, el Consejo de Estado ha sostenido, que **la revisión de los títulos o documentos es restringida**. El artículo 16 parágrafo 1 oración 1 de la Ley 1579 de 2012 establece como requisitos del registro la identificación plena del inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el sistema métrico decimal y los intervinientes por su documento de identidad. Esto significa, según el Consejo de Estado, que **la calificación de los títulos no puede ir más allá de verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad** y, por tanto, **no se extiende al estudio de la legalidad y validez del acto mismo**, pues este estudio es competencia del juez ordinario o contencioso administrativo. De lo contrario, se usurparían las competencias de los jueces”<sup>7</sup>. (Énfasis fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha explicado claramente la naturaleza y el alcance del examen registral durante el procedimiento registral que le corresponde hacer a las Oficinas de Registro, en tanto que delimitan y precisan el estudio de títulos y documentos, verbigracia, las providencias judiciales y los actos administrativos. Durante esta actuación administrativa, se enfatiza la coherencia que existe entre esta línea jurisprudencial y la actuación realizada por la ORIP de Bogotá - Zona Sur- con las pertinentes Resoluciones 273 del 2009, 357

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2019.

del 2011, 0386 del 2011, 0265 del 2015 y 279 del 2016. En este contexto, la Alta Corporación señaló:

“Ahora bien, esta Corporación ha indicado que la etapa de calificación y examen de los actos jurídicos sujetos a registro y protocolizados a través de escritura pública, **no se extiende al estudio de legalidad y validez del acto mismo, por cuanto, tratándose de documentos privados, dicho estudio es competencia del juez ordinario, salvo que el acto protocolizado consista en (i) un acto administrativo o (ii) contrato estatal**”<sup>8</sup>. (Énfasis fuera de texto).

“Como bien lo señala el recurrente en su escrito, las escrituras son documentos privados cuyo examen de legalidad le corresponde a la jurisdicción ordinaria, razón por la cual no le es dable a esta jurisdicción entrar a pronunciarse sobre el contenido de las mismas (...) Es cierto que a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos les compete calificar las distintas clases de títulos, pero ello **no significa que deban adentrarse sobre la legalidad de las mismas, pues, de hacerlo, usurparían la competencia de los jueces ordinarios**”<sup>9</sup>. (Énfasis fuera de texto).

“Del contenido de las normas de registro, antes transcritas, se deduce que para que el registro refleje la verdadera situación jurídica del inmueble, el Registrador puede hacer las correcciones en cualquier momento; y conforme se precisó en la sentencia de 23 de octubre de 2003 (Expediente núm. 5611, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), que reiteró el fallo de 11 de noviembre de 1999 (Expediente núm. 4106, Consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa, Actora, Gloria del Carmen Rengifo Padilla), el estudio que corresponde efectuar a las Oficinas de Registro, en modo alguno significa que su actividad sea meramente mecánica o automática, despojada de toda valoración jurídica respecto del acto a registrar sino que, por el contrario, ellas están habilitadas por la ley para efectuar una valoración jurídica previa a la anotación respectiva, con miras a determinar precisamente “Si la inscripción del título” es “legalmente admisible”, según preceptúa el artículo 37 del Decreto Ley 1250 de 1970, así como determinar la naturaleza jurídica del acto con miras a su ubicación en la clasificación y columnas pertinentes (artículo 25 ibídem) y, si procede su registro, según los términos del artículo 52 ibídem, de modo que la anotación se debe hacer según los resultados de dicha valoración, que se supone tiene lugar en la etapa de “calificación”, que es una de las cuatro etapas del procedimiento de inscripción descritas en el artículo 22, ibídem”<sup>10</sup>.

“La Sala ha dicho, igualmente, que **el examen y calificación que efectúa la sección jurídica de las Oficinas de Instrumentos Públicos, ‘(...) no puede ir más allá de verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad y proceder**

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2011, Rad: 25000232400020010070501

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 23 de octubre de 2003, Rad. 73001-23-31-000-199705610-01(5611), exp. 1997-5610, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 31 de marzo de 2011, Rad. 2003-00457-02, C.P. María Elizabeth García González.

**de conformidad (...)**”, lo que no significa que la calificación a la que hacen referencia los artículos 24, 25 y 26 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos sea una función mecánica, puesto que a los Registradores se les habilita para realizar una valoración jurídica que les permita determinar “(...) Si la inscripción del título es legalmente admisible, según preceptúa el artículo 37 del decreto ley 1250 de 1.970, así como determinar la naturaleza jurídica del acto con miras a su ubicación en la clasificación y columnas pertinentes (artículo 25 ibidem) y, si procede su registro, según los términos del artículo 52 ibidem”<sup>11</sup>. (Énfasis fuera de texto).

De igual manera, también es necesario traer a colación el artículo 20 de la Ley 1579 de 2012 que establece los requisitos esenciales que debe cumplir el Registrador en etapa de inscripción, a saber, “[la] *indicación de la naturaleza jurídica del acto a inscribir, distinguida con el número que al título le haya correspondido en el orden del Radicador y la indicación del año con sus dos cifras terminales. Posteriormente se anotará la fecha de la inscripción, la naturaleza del título, escritura, sentencia, oficio, resolución, entre otros, su número distintivo, si lo tuviere, su fecha, oficina de origen, y partes interesadas, todo en forma breve y clara, y en caracteres de fácil lectura y perdurables*”.

El párrafo 1 de este artículo 20 también señala lo siguiente:

“Párrafo 1°. La inscripción no convalida los actos o negocios jurídicos inscritos que sean nulos conforme a la ley. Sin embargo, los asientos registrales en que consten esos actos o negocios jurídicos solamente podrán ser anulados por decisión judicial debidamente ejecutoriada”.

En consecuencia con lo desarrollado, no se podía esperar de la ORIP de Bogotá - Zona Sur- otra actuación distinta a las consecuentes actuaciones realizadas sobre los folios **Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364**, en virtud de las **Resoluciones Nos. 273 del 2009, 357 del 2011, 0386 del 2011, 0265 del 2015 y 279 del 2016**, la cuales, se profirieron en virtud de sentencias judiciales de pertenencia que obligaban al Registrador a actuar conforme a la Ley, en efecto, con los respectivos registros y las consecuentes unificaciones y cierres registrales. Igualmente, la ORIP de Bogotá -Zona Sur- solo estaba facultada para verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad, más aún,

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 13 de mayo de 2014, Rad. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 5 de noviembre de 1998, Exp. 5134, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2011, Exp. 25000-23-24-000-2001-00705-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

si se trata de una sentencia judicial de pertenencia que adjudica un derecho de propiedad sobre un legítimo poseedor.

Por los anteriores motivos, los procesos judiciales de pertenencia culminaron con las anotaciones pertinentes en los folios de matrícula referenciadas, además, porque de conformidad con el artículo 20 del Estatuto Registral y la línea jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, a la ORIP no le estaba permitido adentrarse en la validez o la legalidad de los actos sujetos a registro, así como sobre los mismos se cumplió con lo establecido en el artículo 16<sup>12</sup> y 49 de la Ley del Estatuto de Registro. Sobre esta última norma, se cita la finalidad del procedimiento registral:

Artículo 49. Finalidad del folio de matrícula. El modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ley, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien.

Por lo demás, se concluye que la actuación administrativa desplegada por la ORIP de Bogotá -Zona Sur-, con las anotaciones pertinentes en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. **50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364**, estuvo ceñida rigurosamente al procedimiento registral establecido en el Decreto 1250 de 1970 y la Ley 1579 de 2012, además de respetar el ámbito de sus competencias no cuestionando la legalidad ni la validez de los actos que se sometieron a registro y, por los cuales, la actora alega una infundada falla registral por omisión y/acción en el *sublite*.

### **3.3. Inexistencia de una actividad riesgosa**

La doctrina y la jurisprudencia han definido el riesgo excepcional como título de imputación o régimen de responsabilidad de carácter objetivo, que aparece como una respuesta a la exposición al administrado en situaciones en las que, a pesar de haber funcionado adecuadamente la actividad del Estado, se produce un perjuicio como consecuencia de un riesgo creado por el Estado. La concreción de ese riesgo,

---

<sup>12</sup> “Artículo 16. Calificación. Efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de ley para acceder al registro. Parágrafo 1°. No procederá la inscripción de documentos que transfieran el dominio u otro derecho real, sino está plenamente identificado el inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el Sistema Métrico Decimal y los intervinientes por su documento de identidad. En tratándose de segregaciones o de ventas parciales deberán identificarse el predio de mayor extensión así como el área restante, con excepción de las entidades públicas que manejan programas de titulación predial. También se verificará el pago de los emolumentos correspondientes por concepto de los derechos e impuesto de registro [...]”.



que se encuentra en su esfera de control (el siniestro), determina la configuración de la responsabilidad extracontractual de la entidad demandada.

En la medida en que no se debe hablar genéricamente del *riesgo de la vida en comunidad*, se agrega el adjetivo *excepcional* que ordena la acreditación del carácter *especial* y *anormal* del riesgo.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, existirían cuatro escenarios de atribución de riesgo excepcional: *riesgo-peligro*, *riesgo-beneficio*, *riesgo-conflicto* y *riesgo-alea*, su definición puede encontrarse en una sentencia del 26 de marzo de 2008<sup>13</sup>, en la cual se analizó la responsabilidad del Estado por la muerte de un soldado conscripto al ser arrollado por un vehículo automotor que no quiso detenerse en un retén militar.

En el fallo se realizó un exhaustivo recuento de las modalidades que puede adoptar el riesgo excepcional, que se encuentra soportado, según esa Corporación, en que “*el sujeto de derecho que despliega una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debe asumir la responsabilidad derivada de la causación de éstos en el evento en que sobrevengan o de que, aún cuando la actividad no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia*”. Se adoptó, además, el modelo francés de este régimen objetivo y se definió de la siguiente manera:

**1. Riesgo peligro.** Para el Consejo de Estado, se entiende que entran en esta categoría las **actividades peligrosas** – “*entre los cuales puede referirse (i) a las sustancias peligrosas —verbigracia, químicos o explosivos—; (ii) a instrumentos o artefactos peligrosos —caso de las armas de fuego o los vehículos automotores— o (iii) a las instalaciones peligrosas —como las redes de conducción de energía eléctrica o de gas domiciliario—*”, los **métodos peligrosos** –daños producidos por personas institucionalizadas con ocasión de escapes, salidas, libertad condicional- y **ejecución de trabajos públicos**.

**2. Riesgo beneficio.** Para el Consejo de Estado, en este caso, se hace énfasis en el beneficio que se recibe por la comunidad con ocasión de la actividad riesgosa (riesgos que exceden los propios del servicio y servicios ocasionales prestados por particulares).

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2008, Exp. 16530, C.P. Fajardo Gómez.



**3. Riesgo álea.** En este caso, la Administración asume los “*riesgos derivados de la toma en consideración de la probabilidad de que cierto tipo de actividades o procedimientos pueden dar lugar, quizás con la ineludible mediación del azar o de otro tipo de factores imprevisibles, a la producción de daños sin que medie asomo alguno de culpa*”.

En el caso que se plantea en el *sub lite* resulta un despropósito considerar que existe una actividad riesgosa; es inconcebible considerar la actividad registral como una actividad que pueda considerarse como causa o fuente de la aplicación del título de imputación definido como *riesgo excepcional*.

#### **3.4. Operancia de la caducidad del medio de control incoado**

Tal como se desprende de los hechos de la demanda, en este caso es demostrable que la actora ha presentado la demanda de reparación directa contra la Superintendencia de Notariado y registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -Zona Sur- por fuera del plazo fijado por la Ley, habiéndose extinguido así la posibilidad de solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado por este medio de control, al haberse cumplido el término de caducidad, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias que demuestran que la actora tenía conocimiento pleno sobre la ocupación que tenían sus predios desde el año 2000:

- I. Las sentencias judiciales de pertenencia que culminaron con las actuaciones registrales pertinentes desplegadas por la ORIP se dieron en el marco de procesos judiciales iniciados en los años 2001 y 2003.
- II. Los poseedores que adquirieron la propiedad de esos predios venían ejerciendo la posesión sobre dichos bienes sin ningún tipo de resistencia desde el año 2000 (Art. 138 de la Ley 388 de 1997).
- III. Desde el año 2000, sobre el predio de mayor extensión en el que figuraba como propietaria, Josefina Rojas Cáceres, No. 50S-860496, se realizaron varias ventas parciales.

Por lo que se concluye que, no hay duda alguna de que la demandante tenía conocimiento absoluto de la situación jurídica y fáctica de sus predios desde el año 2000, al revisarse todos los actos y anotaciones de los predios de mayor extensión, en los que participó desde esa fecha.

En ese sentido, y con el propósito de ceñirse rigurosamente a lo establecido en la Ley en relación con la oportunidad para presentar la demanda, se debe observar lo previsto en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando 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 administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia [...]”.

Como se indicó previamente, no existe duda alguna en cuanto a que en el caso *sub lite* el medio de control procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto se discute la legalidad de los actos registrales, verdaderos actos administrativos. Sin embargo, aunque en gracia de discusión se aceptara que el medio de control de reparación directa resulta procedente, este también se presentó por fuera del término legal.

En efecto, con fundamento en la norma transcrita, cuando se pretenda incoar el medio de control de reparación directa por una acción u omisión Estatal, el demandante tiene 2 años para presentar la demanda a partir del día siguiente de 2 eventos posibles:

1. La ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.
2. Cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, siempre y cuando pruebe la imposibilidad de haber conocido la acción u omisión causante del daño con anterioridad.

En el *sublite* se puede evidenciar que la demandante, Josefina Rojas Cáceres, afirma haber conocido los hechos que, en su juicio son causantes de los daños materiales e inmateriales que se arroga, en el mes de agosto de 2016, según lo descrito en la demanda en el hecho 16:

**“16.- La información de los hechos la obtuvo mi mandante en el mes de agosto de 2016 oficio 20163250688611**, cuando el IDU le informó estar efectuando el estudio de los títulos para la adquisición de los predios y la concretó en el mes de octubre de 2016, mediante notificación 20163250995971 que manifestó la adquisición de los predios, en los siguientes términos [...]”

Sin embargo, al tenor de lo descrito en los hechos de la demanda, la actora no demuestra de manera fehaciente y suficiente que no pudo conocer los hechos con anterioridad al mes de agosto de 2016, así como no demuestra por qué solo conoció lo que ocurría con predios de su propiedad en el mes de agosto de 2016. Entre tanto, a juzgar por la inexactitud con la que se refiere en el hecho 16 respecto de cuándo conoció los hechos, “*en el mes de agosto de 2016*”, no precisa una fecha exacta de este mes al no señalar el día y la circunstancias.

En sentido opuesto a lo descrito en el hecho 16 de la demanda, en el hecho 17 sí se evidencian algunas anotaciones que la actora cita se inscribieron en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S40429615, 50S40429603, 50S40429608, 50S40429609, 50S-40429328, 50S-40429364, en virtud de los cuales, resulta desconcertante que se hubiese mantenido al margen de la situación jurídica y registral de sus predios por más de 5 años, teniendo en cuenta que las anotaciones que la demandante afirma son irregulares, se realizaron entre el año 2011 y el año 2016.

Al respecto, se transcribe el hecho 17:

“17.- Enterada de la compra de los predios por parte del IDU, mi mandante se enteró en la oficina de registro de la existencia de los siguientes actos que alteraron sus derechos de propiedad.

a. Resolución número 273 del 9 de junio de 2009, que cancelo la matrícula 50S40429615, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 565 del 23 de diciembre de 2016.

b. Resolución número 357 del 13 de junio de 2011, que cancelo la matrícula 50S404296603, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que cancelo las matriculas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017.

d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicito la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto.

e. Resolución 0265 del 12 de mayo de 2015 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429364, se solicito la CORRECCIÓN la cual fue atendida con la observación “la solicitud no es clara”.

Los anteriores actos no fueron notificados a mi poderdante en ningún momento, no obstante se ejercieron las acciones correctivas una vez se tuvo conocimiento de los hechos, las cuales fueron todas denegadas causándole los perjuicios mencionados anteriormente que se sustentan en la perdida de seis (6) predios de su propiedad, originando un DAÑO MORAL Y POR ENDE UN DETRIMENTO PATRIMONIAL con violación flagrante del DEBIDO PROCESO AL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA entre otros, toda vez que los inmuebles están actualmente en poder de terceros”.

Al respecto, no debe olvidarse que la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de caducidad de la acción de reparación directa en aquellos casos en que, sin que cuestione la legalidad de los actos registrales, el daño se origine en una conducta legítima del Estado:

“Así las cosas, según la jurisprudencia de la Sala el momento a partir del cual se debe contar la caducidad de la acción de reparación directa por ocupación de bien inmueble es el de la ocurrencia del hecho o el de su conocimiento por parte del afectado, puesto que es partir de la ocurrencia de alguno de estos eventos que se entiende que el daño se ha consolidado en cabeza del propietario.

Para la Sala, la caducidad de la acción de reparación directa respecto de la ocupación jurídica de bienes inmuebles se debe contar, de manera general, a partir del día siguiente a aquél en que la afectación al interés general se inscriba en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que es desde ese evento en que se hace pública la decisión de la Administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación”<sup>14</sup>.

En consecuencia, así se llegare a considerar que en gracia de discusión la demanda de reparación directa resulta procedente en este caso, el medio de control se presentó por fuera del término establecido en el artículo 164 del CPACA, pues dicho término debe contarse desde el momento en que se realizó el registro que estaría en el origen del daño. Pero no solo eso, la parte actora tampoco acreditó de manera

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906.

fehaciente la imposibilidad de conocer el hecho en el momento del registro, sino con posterioridad a él.

De lo expuesto, y ante la ausencia de pruebas en torno al momento en que la demandante conoció la ocurrencia del daño, resulta relevante precisar que en el hecho 17, la actora relata que hubo 3 cancelaciones y 2 correcciones sobre los 6 folios de matrícula inmobiliaria que se han citado. Dichos actos registrales (las cancelaciones y las correcciones) tienen fechas distintas.

La última cancelación se presentó el 8 de julio de 2011: *“c. Resolución número 0386 del 8 de julio de 2011, que canceló las matrículas 50S40429608 y 50S40429609, se solicitó la REVOCATORIA DIRECTA, la cual fue negada con la resolución número 288 del 31 de julio de 2017”*.

La última inscripción de un proceso de pertenencia se presentó el 7 de junio de 2016: *“d. Resolución número 279 del 7 de junio de 2016 que traslado una inscripción de pertenencia al folio 50S-40429328, se solicitó la CORRECCIÓN la cual fue atendida con el envío de documento, pero sin resolver el asunto”*.

Con base en lo expuesto, vale la pena traer a colación algunos pronunciamientos del Consejo de Estado que, en relación con la caducidad y los motivos razonablemente fundados que deben justificar un conocimiento posterior de hechos que se aducen como dañosos, resultando más que pertinentes estas precisiones:

“Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término (nota n.º 9 del auto en cita: “Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón”), razón por la cual, **en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales**”<sup>15</sup>. (Énfasis fuera de texto).

“En efecto, en estos casos se ha establecido que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir del “acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa”, sino a partir del momento en que

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

el daño adquiere notoriedad, esto es, desde que la víctima lo conoció o debió conocerlo, teniendo buen cuidado de distinguirlo de sus efectos perjudiciales en tanto que “el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, ya que en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás”<sup>16</sup>.

En atención a lo citado, no es suficiente una simple afirmación en la demanda de que el conocimiento de los hechos la obtuvo la demandante en el mes de agosto de 2016, sino que tal como se desprende de la normatividad y se atiende la jurisprudencia citada, deben existir motivos razonablemente fundados para justificar el desconocimiento de hechos que se aseguran dañosos. Más aún en este caso, en el que como se evidencia en los hechos de la demanda, ha existido una constante comunicación entre la demandante y la ORIP de Bogotá -Zona Sur- respecto de los predios de su propiedad ubicados en la localidad de Ciudad Bolívar.

Al respecto, se citan algunos oficios proferidos por la ORIP de Bogotá -Zona Sur- en respuesta a peticiones elevadas por la actora, Josefina Rojas Cáceres, en los que se evidencia que la demandante tuvo la posibilidad de conocer las actuaciones registrales que asegura fueron irregulares y que, además, sostiene no tuvo la oportunidad de conocer con anterioridad al mes de agosto de 2016 a pesar de demostrar haber tenido permanente interés y conocimiento de la situación jurídica y registral de sus predios:

10. Oficio E-654-06 del 11 de septiembre de 2006
11. Oficio 0030199 del 10 de septiembre de 2009
12. Oficio 50S2011EE13867 del 4 de mayo de 2011
13. Resolución 0578 del 15 de noviembre de 2011
14. Resolución 11032 del 16 de diciembre de 2012, resuelve apelación, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro
15. Resolución 0000514 del 4 de septiembre de 2015
16. Oficio 50S2016EE14004 del 3 de junio de 2016
17. Oficio 50S2016EE15650 del 20 de junio de 2016
18. Oficio 50S2016EE28997

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y 27 de abril de 2011, exp. 15.518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Igualmente, al revisarse los procesos judiciales de pertenencia iniciados en el año 2000, se permite deducir que los usucapientes tenían posesión del bien, por lo menos desde el año 2000, (vivienda de interés social art. 138 de la ley 388 de 1997), luego no puede alegarse ignorancia sobre este aspecto por parte de la demandante, pues revisado el folio de mayor extensión en el que figura como propietaria (50S-860496) y del que dice en la demanda le quitaron la propiedad por la unificación de folios, se observa que desde el año 2000 (anotación 11) ha realizado ventas parciales, lo que induce a aseverar sin lugar a dudas, que conocía sobre la ocupación de parte los predios de su propiedad, que a la postre fueron adjudicados por prescripción.

### **3.4. Inexistencia de falla en el servicio registral por parte de la ORIP de Bogotá -Zona Sur-**

En lo atinente a la falla en el servicio registral como título de imputación, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que no se configuraron los elementos propios para su procedencia. En relación con la falla del servicio, la Sección Tercera del Consejo de Estado, la tarea del juez consiste en realizar *“una labor de diagnóstico por parte del juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche”*<sup>17</sup>.

Se puede concluir, entonces, junto con el Consejo de Estado, que en este tipo de casos, *“la responsabilidad de la Administración surge, en principio, de una falla del servicio, que es aquella que se presenta cuando el servicio no funciona, o funciona mal o tardíamente, por el incumplimiento de deberes y obligaciones por parte de las autoridades y de tal circunstancia se derivan daños a terceros, debiéndose probar, por lo tanto, cuando se alega, la existencia de la falla propiamente dicha, el daño antijurídico sufrido por la víctima, es decir aquel que jurídicamente no está obligada a soportar y el nexo de causalidad entre estos dos, es decir que fue ese erróneo e ilegal comportamiento estatal, el que produjo el daño”*<sup>18</sup>.

De esta manera, queda claro, en el caso de la falla del servicio, la responsabilidad se deriva del incumplimiento del contenido obligacional del Estado, que genera un daño antijurídico a un particular, sin que se haya verificado la ocurrencia de alguna causal eximente de responsabilidad. Sobre el particular la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado:

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de mayo de 2013, Exp. 26020, C.P. Santofimio Gamboa.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de junio de 2011, Exp. 20306, C.P. Rojas Betancourth.



“[...] el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..., ‘debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera’.

**“Es que las obligaciones que están a cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su transgresión,** han de mirarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo”<sup>19</sup>.(Énfasis añadido)

En ese contexto, se puede concluir provisionalmente que: **i)** la falla del servicio no es automática ni objetiva, pues para que surja la obligación concreta de reparar se deben tener en cuenta las posibilidades razonables de prevenir o evitar el riesgo o lo que se conoce como la debida diligencia; **ii)** en consecuencia, en este tipo de eventos la responsabilidad extracontractual no puede derivarse de manera abstracta de la obligación contenida en el artículo 2 CP<sup>20</sup>, sino de las especiales condiciones en las que ocurrió el daño para determinar si se configuró el incumplimiento del deber de prevenirlo; **iii)** la regla contenida en el artículo 2 constitucional y en el ordenamiento convencional a la que se hace referencia no genera obligaciones de resultado, sino de medio tanto la jurisprudencia nacional, como la interamericana como la doctrina nacional son concordantes en señalar el carácter **razonable** de la obligación atribuible al Estado; por lo anterior, **iv)** resultaría inadecuado e incoherente atribuir una obligación de prevenir un resultado, apenas verificando su ocurrencia, sin que se analicen las **posibilidades razonables** de evitarlo por parte del Estado, lo que evidentemente rompería el juicio de imputación.

Ahora bien, en relación con el título de imputación que afirma la demandante se configuró una falla en el servicio, de lo expuesto, señaló:

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2011, Exp. 21055.

<sup>20</sup> “Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“Es decir en el presente asunto se trata de establecer, que hubo daño antijurídico, por permitir las entidades demandadas, **ciertas actuaciones unas por acción y otras por omisión en los diversos registros competencia esta única y exclusivas de dichas entidades de orden público, convirtiéndose en un altísimo riesgo para los consiguientes perjuicio que terminaron la pérdida de los inmuebles (lotes) anteriormente descritos**, estando para este togado claramente probada la responsabilidad por omisión y por acción, en los diversos actos contrarios a derecho y ejecutados por la hoy encaradas.

La falla en el servicio, se presenta en el caso que nos ocupa en los diversos actos unos por acción y los otros por omisión en el deber legal y constitucional de las hoy demandadas **por la falta de información como de los correctos registros de los bienes inmuebles objeto de registro como de la debida información de la cancelación de los mismos de forma modal como lo ordena la Ley y la Constitución [...]**”

De lo citado, se constata que la demandante pretende que se declare la responsabilidad del Estado, primero, por la pérdida de los inmuebles (lotes) que se han descrito, sin embargo, como se ha dilucidado en esta contestación con fundamento en la normatividad y la jurisprudencia, no es competencia de las ORIP intervenir o invalidar los actos de registro, como tampoco cuestionarlos, *así que el acto administrativo registral lo constituye esa declaración que hace dentro de su espectro competencial de calificación y análisis registral, que le permite anotar, desanotar, varias de ubicación o calificar el acto que registra*<sup>21</sup>.

En ese sentido, las anotaciones registrales que reprocha la demandante como causa de los perjuicios que terminaron con la pérdida de sus inmuebles, en nada tienen que ver con la pérdida o la extinción de su derecho de propiedad sobre los inmuebles referenciados, en la medida en que los actos de registros son una mera anotación declarativa que no constituye y no extingue derechos y, además, en el evento de cuestionar su legalidad, la acción procedente sería la de nulidad simple, tal como se expuso de manera precedente de conformidad con el artículo 137 del CPACA.

Del mismo modo, las anotaciones que se realizaron sobre los folios de matrícula inmobiliaria referenciados, se evidencian, son el resultado de ordenes administrativas y judiciales, a saber, actos administrativos derivados del IDU que culminaron con la adquisición de los predios para la construcción de obras públicas y providencias judiciales que versa sobre procesos de pertenencia que en efecto

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de marzo de 2018, rad: 73001233100020100055001, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

fueron las que realmente dieron al traste con el derecho de propiedad de la demandante, en cuyo caso, al verse afectada, son demandables en la jurisdicción administrativa y ordinaria escogiendo el medio procesal procedente.

Por otro lado, en relación con lo señalado por la demandante como causa de falla del servicio: *“por la falta de información como de los correctos registros de los bienes inmuebles objeto de registro como de la debida información de la cancelación de los mismos”*, hay que destacar que, la cancelación procede *cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa* (Art. 62 ER), en contraste, en el *sublite* se observa que las anotaciones registrales tienen como origen actos administrativos de limitación de la propiedad expedido por el IDU y providencias judiciales derivadas de procesos de pertenencia proferidas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito.

En ese orden, en el artículo 62 del Estatuto de Registro se establece: *La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación.* De lo descrito se puede concluir que la ORIP de Bogotá se ciñó a la normatividad registral que lo rige con las respectivas anotaciones efectuadas sobre los folios de matrícula inmobiliaria descritos en razón a las ordenes administrativas y judiciales que lo conminaban a actuar de conformidad.

Del mismo modo, de las anotaciones registrales realizadas no se evidencia retardo, ni irregularidad por ineficiencia u omisión, como tampoco falta de información, no siendo demostrable desde ningún punto de vista la falla en el servicio que pretende endilgar la demandante en cabeza de la ORIP de Bogotá -Zona Sur-. En este último punto, vale la pena citar lo precisado por el Consejo de Estado en sentencia de 2018, que resume todo lo que se ha abordado, especialmente, en lo que atañe a la ausencia de responsabilidad por parte de los Registradores frente a actos sujetos a registro a los que solo les corresponde convalidar, así como la notificación que se entiende efectuada una vez realizada la respectiva anotación:

“En cuanto al control jurisdiccional de los actos de registro, en tanto **la sutil separación entre lo que es una manifestación de voluntad con efectos jurídicos y un acto de mera anotación, como es el registral**, siempre ha generado cuestionamiento de cara a determinar si el acto es enjuiciable, en tanto registra un acto de naturaleza diversa, por lo general, de acuerdos de voluntades o de decisión judicial, los cuales no son discutibles por la autoridad registral, incluso conforme lo prevé el artículo 81 del Decreto 1250 de 1970.

Denotándose algo similar al llamado **acto de “mera ejecución” de una orden impartida por otra autoridad o de materializar el acuerdo de voluntades, a lo que la jurisprudencia ha salido al paso, para decantarse con base en el artículo 84 del CCA (hoy artículo 137 del CPACA), se indica que ‘también puede pedirse que se declara la nulidad de ... los actos de... registro’ y se hace referencia también en el artículo 44 inciso 4 ejusdem, al indicar que dentro del deber de notificación ‘los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados en el día que se efectúe la correspondiente anotación’**

Pero la mayor decantación en el tema que se aborda la ha hecho la Sección Primera de esta Corporación al indicar que **el acto de registro tiene la entidad para crear, modificar o extinguir una situación jurídica, no desde la óptica del instrumento o documento que registra, pues como ya se vio la autoridad registral no puede invalidarlo ni cuestionarlo**, así que el acto administrativo registral lo constituye esa declaración que hace dentro de su espectro competencial de calificación y análisis registral, que le permite anotar, desanotar, variar de ubicación o calificar el acto que registra”<sup>22</sup>. (Énfasis fuera de texto).

De lo desarrollado, en cualquier caso, de existir alguna inconformidad en relación con las anotaciones contenidas en el folio de matrícula inmobiliaria, el cauce procesal adecuado para cuestionar su legalidad es el medio de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, teniendo en cuenta el hecho 16 y 17 de la demanda, la demandante no aportó medio de prueba alguno que permita entender configurada la responsabilidad patrimonial del Estado, como tampoco se ha acreditado conducta alguna atribuible a la Superintendencia de Notariado y Registro que pueda ser considerada como una falla en el servicio o que hubiere contribuido en el curso causal

#### **4. PETICIÓN**

Con el respeto debido, le solicito se nieguen todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto no se encuentran acreditados los elementos de la responsabilidad del Estado.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de marzo de 2018, rad: 73001233100020100055001, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

## 5. PRONUNCIAMIENTO EN RELACIÓN CON LAS PRUEBAS

Solicito respetuosamente no se decreten la prueba testimonial y la declaración de parte, toda vez que las pruebas documentales aportadas al proceso son suficientes para determinar la inexistencia de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Anexo al presente memorial, el poder conferido por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la SNR para que se me reconozca personería jurídica.

## 6. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Superintendencia de Notariado y Registro, en la Calle 26 No. 13 – 49 Interior 201 de la ciudad de Bogotá, D.C., y en el buzón de correo electrónico de la Superintendencia de Notariado y Registro [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co).

Así mismo, la recibiré en el correo que se encuentra registrado en el Registro Nacional de Abogados: [pimiento.julian@gmail.com](mailto:pimiento.julian@gmail.com).

Del señor juez, con el respeto acostumbrado,



**JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI**

C.C. 80085012 de Bogotá

T.P. 127.924 del C. S. de la J.