TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicado No.	:	81001-33-33-001-2018-00174-01
Demandante	:	Municipio de Arauca
Demandado	:	Cuerpo Oficial de Bomberos de Arauca
Medio de Control	:	Nulidad
Providencia	:	Auto que resuelve apelación

Procede el Tribunal Administrativo de Arauca a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión de primera instancia que rechazó la demanda por caducidad de la acción y ordenó el archivo del expediente.

I.ANTECEDENTES

1. La demanda.

En escrito presentado el 7 de mayo de 2018[1], el Municipio de Arauca, por conducto de apoderada judicial, instauró demanda de nulidad en contra del Cuerpo Oficial de Bomberos de Arauca con el fin que se declarara la nulidad de la escritura pública N° 249 del 6 de abril de 1988 de la Notaría Única del Círculo de Arauca y del respectivo registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Arauca, realizado el 11 de abril del mismo año.

Como fundamento fáctico de las pretensiones se narró, en síntesis, que el 6 de abril de 1988 el Municipio de Arauca protocolizó ante la Notaría Única del Circuito de Arauca la compraventa realizada por dicho municipio, que vendió un lote de terreno al Cuerpo de Bomberos a título gratuito.

Considera la parte demandante que la escritura y el registro son nulos, dado que no se cumple con uno de los requisitos de la compraventa, el cual es el precio, elemento esencial de ese negocio jurídico.

Agregó que el Cuerpo de Bomberos está adscrito a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Arauca y por lo tanto no tiene capacidad ni personería jurídica para celebrar ningún tipo de contrato.

---

[1] Folios 1 a 29 del expediente.

2. Trámite de primera instancia

La demanda le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Arauca, que por auto de fecha 9 de agosto de 2018[2], la rechazó por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Providencia apelada

En el proveído del 9 de agosto de 2018, el a-quo argumentó que la acción procedente no es la de nulidad, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que lo que se demanda es un acto administrativo subjetivo que generó situaciones jurídicas concretas, puesto que los afectados con la expedición del mismo son sujetos determinables según la escritura pública y la matrícula inmobiliaria cuya nulidad se pretende, por lo que es evidente que las pretensiones están encaminadas, además, a obtener la reparación de daños.

Precisó el *a quo* que, el acto administrativo censurado lo constituye la escritura pública No. 249 del 6 de abril de 1988, otorgada en la Notaría Única de Círculo de Arauca y como consecuencia de la nulidad pretendida, debería cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 410-14183.

Aclaró que la escritura no es en sí misma un acto administrativo demandable, salvo que la declaración que contenga sea un acto administrativo o un contrato estatal.

Consideró pertinente analizar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo establecido en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011[3], que indica que el término para presentar la demanda es de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Así las cosas, concluyó que es notorio que desde el registro en la oficina de instrumentos públicos del acto administrativo contenido en la Escritura Pública No. 249 del 6 de abril d 1988, el término de caducidad ha operado por cuanto la demanda se presentó el 7 de mayo de 2018.

---

[2] Folios 33 a 35 del expediente.
[3] "Artículo 164 del CPACA "Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:
(…)
2. En los siguientes términos, so pena 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
(…)"

4. El recurso de apelación

La anterior decisión se notificó en estado[4], oportunidad en la cual la parte actora interpuso recurso de apelación en cuanto se declaró probada la caducidad del medio de control, argumentando que lo pretendido es favorecer los intereses del pueblo Araucano como lo es que mediante el proceso de nulidad simple, se declare nula la escritura pública N° 249 del 6 de abril de 1988 y su respectivo registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Arauca, reiterando los argumentos plasmados en la demanda, en particular que al no tener el Cuerpo de Bomberos de Arauca personería jurídica, no puede realizar negocio jurídico alguno y que se consignó que la compraventa se realizó a título gratuito, incumpliéndose uno de los requisitos del contrato de compraventa.

Trajo a colación la sentencia del Honorable Consejo de Estado[5] sobre la teoría de los móviles y finalidades y aseguró que si era procedente el medio de control de nulidad por existir una ilegalidad palpable, reiterando la falta de capacidad del Cuerpo de Bomberos para realizar cualquier negocio jurídico, alegando que requería ejecutar varias inversiones en esas instalaciones pero al gestionarse dichos recursos a nivel nacional los mismos son denegados al encontrar el predio a nombre del Cuerpo de Bomberos de Arauca y no del Municipio de Arauca.

Por último, señaló que existía un interés colectivo o comunitario ya que se requieren inversiones económicas provenientes del recurso de nivel nacional sin poder desarrollarse debido a la ilegalidad en el trámite del contrato de compraventa.

4. Frente al traslado del recurso

Se realizó, sin pronunciamiento de la demandada (fl. 46).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La procedencia del recurso de apelación y la competencia para conocerlo

El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (art. 153, 243.1, CPACA) y se decide por la Sala (Artículo 125, CPACA), conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

---

[4] Folio 35 del expediente.
[5] Sentencia del 23 de agosto de 2012. C.P Hugo Fernando Bastidas Bárcena Radicación N° 25000-23-27-000-2011-00218-01-19130. Actor: Granja Ecológica LIMBALU Ltda. Demandado: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá..

2. Problema jurídico

En el caso sub-examine se contrae a determinar: i) el medio de control procedente cuando se demandan actos de registro y ii) de concluirse que es el de nulidad y restablecimiento del derecho, si operó la caducidad.

2.1. El medio de control procedente cuando se demandan actos de registro en vigencia del CPACA

En éste caso, la providencia de primera instancia declaró la caducidad de la acción o medio de control instaurado.

El Consejo de Estado ha señalado que en lo que atañe al medio de control para pedir que se declare la nulidad de los actos de registro, que cuando se persigue el restablecimiento la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ser determinante para el caso concreto se transcribe la providencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 19 de noviembre de 2018, dentro del expediente Rad. 08001-23-33-000-2016-00282-01, M.P. Oswaldo Giraldo López:

> ***"V.1.1.-*** *Está Sección[6] ha señalado que, en relación con el medio de control adecuado para pedir que se declare la nulidad de los actos de registro, el inciso tercero del artículo 137 del CPACA establece que podrá pedirse que se declare la nulidad de los actos de registro. En virtud de ello, se explicó que:*
>
> > *"[…] Es importante destacar que de conformidad con el artículo 137 del CPACA y la jurisprudencia expuesta con antelación los actos de registros son actos administrativos susceptibles de ser demandados en cualquier tiempo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, para ello el mecanismo procesal es el medio de control de nulidad simple […]"[7].*
>
> *Sin embargo, esta Corporación también ha establecido que, dependiendo de las particularidades de cada caso, será procedente el medio de control de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, indicando que la procedencia de uno u otro medio de control será definida a partir de las pretensiones de la demanda y previa revisión de cada caso concreto. En tales términos lo condensó esta Corporación, así:*
>
> > *"[…] Ahora bien, en cuanto al medio de control procedente, se debe concluir que será en consonancia con las pretensiones de la demanda, a la luz de las consecuencias de la posible declaratoria de nulidad, que se deberá establecer si se puede adelantar su trámite como de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho; en tratándose de nulidad y restablecimiento del derecho el término de caducidad se computará desde*

---

[6] Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, providencia del 30 de agosto de 2018, expediente radicado: 08-001-23-33-000-2017-00027-01, Actora: Fidelina Rocha Díaz.
[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 4 de agosto de 2016 C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación: 11001-03-24-000-2013-00178-00. Actor: Codensa S.A.

el momento en que se pueda inferir que el actor tuvo conocimiento de la situación jurídica del predio objeto de controversia[...]"[8].

En tal virtud, reitera la Sala que será el caso concreto el que determinará cuál es la vía procesal adecuada para solicitar la nulidad de un acto de registro, debido a que las consecuencias de la posible declaratoria de nulidad definirán si se genera un restablecimiento automático con aquella, situación que implicará que el medio de control procedente sea el de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya procedibilidad está condicionada a un término de caducidad.

Con respecto al término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se demandan actos de registro, esta Sección ha indicado que se cuenta a partir de su notificación o comunicación, a menos de que se trate de un acto de inscripción que hubiere sido solicitado por Entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, caso en el cual el cómputo se realizará a partir de la comunicación respectiva al titular, si éste es el demandante, o en su defecto, a partir de la fecha probada en que el interesado conoció de dicho acto, sea o no titular del derecho, si no le fue notificado o comunicado.

(...)

En síntesis, la Sala Unitaria se permite establecer, a partir del criterio jurisprudencial mencionado, el cual mantiene su vigencia en el régimen de la Ley 1437 de 2011 por tratarse de normas semejantes a las consideradas bajo el régimen anterior, que en tratándose de demandas contra actos de registro de instrumentos públicos, el inicio del término de caducidad para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho deberá hacerse, en principio, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a partir de notificación o comunicación. Pero si se trata de un acto de inscripción que hubiere sido solicitado por Entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, a partir de la comunicación respectiva al titular, si éste es el demandante, o en su defecto, a partir de la fecha probada en que el interesado conoció de dicho acto sea o no titular del derecho, si no le fue notificado o comunicado. [...]"[9] *(subraya la Sala).*

De acuerdo con lo expuesto, para el caso concreto es evidente que se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que se persigue el restablecimiento, tal como lo manifiesta el recurrente al señalar que de prosperar la nulidad se restituirá el derecho de dominio a favor del Municipio de Arauca.

---

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 31 de mayo de 2018 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación: 25000-23-24-000-2008-00408-01. Actor: José Orlando Henao Ortiz.

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, providencia del 30 de agosto de 2018, expediente radicado: 08-001-23-33-000-2017-00027-01, Actora: Fidelina Rocha Díaz.

La Sala debe hacer énfasis en que se trata de una demanda presentada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 –CPACA-, pues a diferencia del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo –CCA- que contemplaba la acción de simple nulidad para los actos de registro sin restricción alguna, el parágrafo del artículo 137 –Nulidad- del CPACA señala expresamente que si de la demanda se desprende que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo 138 –Nulidad y restablecimiento del derecho-, medio de control sometido a las reglas de caducidad establecidas en el artículo 164 de la misma codificación.

2.2. La caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto

Para resolver si ocurrió o no el fenómeno jurídico, estima la Sala necesario de acuerdo al material probatorio, dejar claro los siguientes supuestos de hecho que resultan forzosos para establecer el punto de partida del término de caducidad de la pretensión de nulidad.

En la escritura pública número 249 del 6 de abril de 1988[10] se consignó el contrato de compraventa de un lote de terreno ubicado en el municipio de Arauca, entre el Municipio de Arauca y el Cuerpo de Bomberos de Arauca así:

> *"(…) Un lote de terreno ubicado dentro del perímetro Urbano de esta ciudad, en una extensión de DOS MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO METROS CON CUATRO CENTÍMETROS CUADRADOS (2.825.04 M2) el cual se encuentra alinderado de la siguiente manera: Por el Norte, con propiedad de los señores José Arquímedes Cruz, Gloria Cruz y Luz Emir Estrada, en extensión de treinta y un (31) metros con sesenta (60) centímetros, por el SUR, con la calle 23, en extensión de treinta y uno (31) metros con sesenta (60) centímetros. Por el Oeste. (…) La cesión que le hiciera la nación según la Ley 137 de 1959. TERCERO: Que para efectuar la venta a que se refiere la presente escritura, se llenaron los siguientes requisitos de la ley anteriormente citada y su decreto reglamentario 1943 de 1960, según consta en el Edicto Emplazatorio y en el acta de avalúo que se insertan.*
> *CUARTO. Que de acuerdo con el acta de avalúo hace la venta en la suma TÍTULO GRATUITO, de conformidad con el acuerdo número 013 de 1987 emanado del honorable Concejo Municipal de Arauca.*
> *Presente al comprador señor CUERPO DE BOMBEROS DE ARAUCA, representado por ALBERTO JOSE DALEMAN SARMIENTO, en su calidad de COMANDANTE, quien se identificó debidamente expuso Que acepta la presente escritura y la venta que por medio de ella se le hace por estar a su entera satisfacción y no tener reclamos que hacer al respecto (…)".*

---

[10] Folios 7 a 9 del expediente.

El 11 de abril de 1988, fue anotado en el registro la compraventa a título gratuito entre el Municipio de Arauca y el Cuerpo de Bombero del bien inmueble descrito, según consta en su certificado de tradición y libertad.[11]

En vista de que el registro y anotación se efectuó el 11 de abril de 1988, fecha anterior a la vigencia de la Ley 1437 de 2011 y 1579 de 2012[12], se aplicará el artículo 44 del Decreto 01 de 1984 que, al respecto dispuso lo siguiente *"Los actos de inscripción realizados por entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación",* por lo tanto, de conformidad con el artículo 44 ibídem (norma vigente al momento del registro), se entiende que ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél.

La anterior conclusión ha sido reiterada por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-640 del 13 de agosto de 2002 en la que dispuso que los registros por ser públicos, podían ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta, por lo que la característica del mismo es la publicidad.

Igualmente el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación[13] se refirió a la característica pública del registro y el derecho a su publicidad así:

> *"Tanto para la jurisprudencia como para la doctrina, uno de los principales efectos de la inscripción es el de la publicidad de la propiedad y demás derechos reales en inmuebles, lo cual indica que es de público conocimiento que la situación jurídica de los inmuebles se exterioriza por el registro, de igual forma que cada persona puede tener acceso al registro para informarse de la situación jurídica de un inmueble y, por último, que el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro (publicidad material), situación que se logra, a su vez , con la aplicación de tres principios: la legitimación registral, la presunción de legalidad y la fé pública del registro (…)"*

Ahora, la figura jurídica de la caducidad de la acción es de carácter sancionatoria, pues castiga al titular de un derecho por no ejercerlo dentro del tiempo que le concede la Ley; en este caso, se trata del derecho a demandar.

El Consejo de Estado establece en la sentencia del 1 de febrero de 2018, expediente 250002325 000201201393 01 (2370-2015), con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, que "*De manera genérica la*

---

[11] Folio 27 del expediente.
[12] Ley 1579 de 2012. Artículo 104.
[13] Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 13 de mayo de 2014. Expediente 23.128 M.P: Dr Mauricio Fajardo Gómez

caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal, el cual, según lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación «[…] busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso […].

Así las cosas, como el demandante pretende la nulidad no solo de una escritura pública, sino también la de un acto de registro[14] realizado en el Registro de Instrumentos Públicos según el certificado de tradición respectivo, el 11 de abril de 1988, a partir de esa fecha se entiende notificado y surte efectos hacía terceros.

Ahora bien, de lo anterior tenemos que conforme al artículo 136 del CCA[15], norma aplicable al término de caducidad[16] por disposición del artículo 40 de la Ley 153 de 1887[17], al tenerse en cuenta que el registro fue el 11 de abril de 1988, debieron contabilizarse los cuatro (4) meses a partir del 12 de abril de 1988 -día siguiente a la fecha de la anotación en el registro de la escritura pública No. 249 del 6 de abril de 1988.

Como la demanda se presentó el 7 de mayo de 2018[18], resulta evidente que ha operado el fenómeno de la caducidad, pues el término de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho era de cuatro meses que en este caso, sería a partir del registro, es decir hasta el 12 de agosto de 1988.

Finalmente, la Sala debe advertir que el Municipio no puede alegar ahora que no conocía el registro, pues participó en el trámite y suscripción del documento que se inscribió.

3. Conclusión

La acción procedente conforme con la estructuración de la demanda y sin posibilidades en este caso de plantear que se subsane, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo .

---

[14] Ya la Sala se pronunció sobre un caso similar, del que se adopta su texto, en el expediente 2015-00072, 9 de noviembre de 2015.
[15] ARTÍCULO 136. Modificado por el art. 23, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 44, Ley 446 de 1998 Caducidad de las acciones. 1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.
[16] Sentencia del 22 de febrero de 2017. Sección Tercera- Subsección A. C.P Hernán Andrade Rincón. Radicación: 68001-23-33-000-2015-00182-01 (57234).
[17] Modificada por el artículo 624 del Código General del Proceso.
[18] Folio 5 del expediente.

El plazo máximo para demandar era de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al registro de la escritura, los cuales se vencieron el 12 de agosto de 1988.

Por lo anterior, se confirmará el auto del 9 de agosto de 2018, en razón a que el fenómeno jurídico de la caducidad operó y se ordenará devolver el expediente al *a quo*.

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

R E S U E L V E

PRIMERO. CONFIRMAR la providencia de primera instancia, proferida el 9 de agosto de 2018 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, de conformidad con las motivaciones expuestas.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
Consejo Superior
de la Judicatura

T-58
C-2
Tr-3
1 Cd

29/01/2019
03:40 Pm