



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

Riohacha Distrito Especial, Turístico y Cultural, once (11) de marzo de dos mil veinte (2020)

Acción	Nulidad y restablecimiento del derecho (escritural CCA)
Radicado	44-001-33-40-001-2008-10422-01 ¹
Demandante	Silvia Mercedes Ospino Bermúdez
Demandada	Corporación autónoma regional de La Guajira; departamento de La Guajira; caja de compensación familiar de La Guajira y otros
Tema	Inepta demanda por no demandarse actos administrativos de adjudicación baldío
Sentencia No.	9
Instancia	Segunda
Magistrada Ponente	Hirina del Rosario Meza Rhénals

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de La Guajira, a pronunciarse respecto de los recursos de apelación interpuestos y admitidos en contra de la sentencia de fecha diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones de la demanda. (Fl. 6-8)

Fueron formuladas de la siguiente manera:

“1- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 1088 del 01 de agosto de 1996; de la Notaría Segunda de Riohacha, y de la Matricula inmobiliaria No 210-8039, de la Oficina de Registro de instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA- CORPOGUAJIRA.

2- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 1022 del 11 de agosto de 1998; de la Notaría Segunda de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-31450, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA.

3- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 1600 del 31 de octubre 2000; de la Notaría Segunda de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-38177, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de la GOBERNACION DE LA GUAJIRA.

4- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 783 del 21 de septiembre de 2007; de la Notaría Segunda de Riohacha, con Matricula Inmobiliaria No 210-37014, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de EVER ENRIQUE SOLANO MONTES.

5- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 247 del 20 de marzo de 2002; de la Notaría Segunda de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-36843 de la Oficina de Registro de instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de CALIXTO FOCCION CARRILLO MENDOZA.

6- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 901 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-39940, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de RODOLFO DE JESUS MONTALVO DIAZ.

¹ Según acto de reparto visible a folio 505.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

7- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 902 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-39941, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de WILDER RAFAEL GUERRA MILLIAN.

8- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 903 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-39942, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de PEDRO MANUEL VIDAL JOIRO.

9- Declarar la nulidad de la Escritura Publica No 904 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No 210-39943, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, a nombre de ZUNILDA GONZALEZ DELUQUE.

10- Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, ordenar a las Notarías del Círculo de Riohacha, la anulación de las escrituras Públicas Nros:

- a- 1088 del 01 de agosto de 1996; de la Notaría Segunda de Riohacha.
- b- 1022 del 11 de agosto de 1998; de la Notaría Segunda de Riohacha.
- c- 1600 del 31 de octubre de 2000; de la Notaría Segunda de Riohacha.
- d- 783 del 21 de septiembre de 2007; de la Notaría Segunda de Riohacha.
- e- 247 del 20 de marzo de 2002; de la Notaría Segunda de Riohacha.
- f- 901 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha.
- g- 902 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha.
- h- 903 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha.
- i- 904 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha.

11- Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, Ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, la anulación de los siguientes Registros:

- a-Matrícula Inmobiliaria No 210-8039.
- b-Matrícula Inmobiliaria No 210-31450.
- c-Matrícula Inmobiliaria No 210-38177.
- d-Matrícula Inmobiliaria No 210-37014.
- e-Matrícula Inmobiliaria No 210-36843.
- f-Matrícula Inmobiliaria No 210-39940.
- g-Matrícula Inmobiliaria No 210-39941.
- h-Matrícula Inmobiliaria No 210-39942.
- i-Matrícula Inmobiliaria No 210-39943".

2.2 Hechos relevantes. (Fl. 1-6)

Los hechos relevantes de la demanda se describen así:

2.2.1 La actora adquirió a título de venta real y efectiva, el derecho de dominio, de un lote de terreno denominado Santa Rosa, de propiedad del señor Alberto Manuel García Celedón, con escritura pública No. 421 del 8 de mayo de 2007 de la Notaría Segunda del círculo de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-8681 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, inscripción catastral No. 000400010198000 y una capacidad superficiaria de 33 hectáreas.

2.2.2 La actora adquirió a título de venta real y efectiva, el derecho de dominio, de otro lote de terreno en el predio denominado El guajiro, de propiedad del señor Alberto Manuel García Celedón, con escritura pública No. 335 del 15 de mayo de 2007, de la Notaría Segunda del círculo de Riohacha, con matrícula inmobiliaria de No. 210-8682, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, inscripción catastral No. 000400010558000 y una capacidad superficiaria de 41 hectáreas.

2.2.3 La actora englobó los dos predios anteriormente referenciados mediante escritura de englobe No. 451 del 20 de mayo de 2008, otorgada en la Notaría Segunda del círculo de Riohacha, con matrícula inmobiliaria de No. 210-48552, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, denominándolo Santa Rosa, con una capacidad superficiaria de 74 hectáreas.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

2.2.4 El predio "Santa Rosa", fue adquirido por la actora de compra realizada al señor Alberto Manuel García Celedón, quien a su vez lo adquirió por compra que hizo a María Luisa Celedón, por medio de la Escritura No. 260 de fecha 22 de agosto de 1984 de la Notaría de San Juan del Cesar, registrada el 23 de agosto de 1984. María Luisa Celedón, adquirió el predio de la referencia, en mayor extensión por compra realizada a la señora Rosalvina Baca de García, por medio de la escritura No. 55 del 28 de febrero de 1961 de la Notaría Única de Riohacha, registrada el 1° de marzo de 1961, en el libro 1, tomo 1, partida No 49, folio 173. Rosalvina Baca De García, a su vez, lo adquirió, así: una parte por *adjudicación que le hiciera el Ministerio de Agricultura*, por medio de la Resolución No. 2105 del 18 de agosto de 1955, registrada el 13 de septiembre de 1955, en el libro 1, tomo 1, partida No. 322, folio 235V, y la otra parte, por compra a Julio García Baca a través de Resolución No. 3114, registrada el 23 de enero de 1956, No 210-0008282.

2.2.5 CORPOGUAJIRA, adquirió un área de 3 hectáreas, 4.458 M2 por Escritura Pública No. 1088 del 1° de agosto de 1996 de la Notaría Segunda de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-8039 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.6 COMFAGUAJIRA, adquirió un área de 2 hectáreas, 1521 M2 por Escritura Pública No. 1022 del 11 de agosto de 1998 de la Notaría Segunda de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210- 31450, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.7 La gobernación de la Guajira, adquirió un área de 1 hectárea por Escritura Pública No. 1600 del 31 de octubre de 2000 de la Notaría Segunda de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-38177, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.8 Ever Enrique Solano Montes, adquirió un área de 11 hectáreas, 5.325 M2 por Escritura Pública No. 783 del 21 de septiembre de 2007 de la Notaría Segunda de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-37014, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.9 Calixto Foccion Carrillo Mendoza, adquirió un área de 4 hectáreas, 5.600 M2 por Escritura Pública No. 247 del 20 de marzo de 2002 de la Notaría Segunda de Riohacha, con Matrícula Inmobiliaria No. 210-36843 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.10 Rodolfo de Jesús Montalvo Díaz, adquirió un área de 3 hectáreas, 4.995 M2 por Escritura Pública No. 901 del 3 de septiembre de 2001 de la Notaría Primera de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-39940, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.11 Wilder Rafael Guerra Millian, adquirió un área de 5.018 M2 por Escritura Pública No 902 del 3 de septiembre de 2001; de la Notaría Primera de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No 210-39941, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.12 Pedro Manuel Vidal Joiro, adquirió un área de 5.017 M2 por Escritura Pública No. 903 del 3 de septiembre de 2001 de la Notaría Primera de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-39942, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.13 Zunilda González Deluque, adquirió un área de 5.018 M2 por Escritura Pública No. 904 del 3 de septiembre de 2001 de la Notaría Primera de Riohacha, con matrícula inmobiliaria No. 210-39943, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha. Este terreno hace parte del predio englobado por la demandante, por lo tanto su registro presenta falsa tradición.

2.2.14 La demandante adquirió los predios antes referidos con una tradición de 53 años, iniciada en el año 1955 como consta en Resolución No. 2105 del 18 de agosto de 1955, registrada el 13 de septiembre de ese mismo año en el libro 1, tomo 1, partida No. 322, folio 235V y por Resolución No. 3114, registrada el 23 de enero de 1956 lo cual representa una verdadera tradición.

2.2.15. La irregularidad se produce cuando los actos contenidos en las escrituras y registros de los predios antes descritos, son oponibles a terceros toda vez que para la fecha en que se protocolizaron dichos actos en las Notarías y Oficinas de Registro correspondientes, ya los predios Santa Rosa y El guajiro estaban escriturados, registrados y poseían una tradición de más de 53 años.

2.3 Sentencia de primera instancia (Fl. 450-460)

Mediante la sentencia apelada el a quo resolvió (subrayas para destacar asuntos relevantes):

"PRIMERO: DECLÁRESE inhibido para decidir sobre la nulidad de las escrituras públicas demandadas por carecer de competencia jurisdiccional para ello, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, la cancelación de los registros de matrícula inmobiliarias Nos. 210-31450, 210-38177, 210-37014, 210-36843, 210-39940, 210-39941, 210-39942, 210-39943, abiertas con motivo de las adjudicaciones efectuadas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria "INCORA", conforme a lo anteriormente expuesto.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin costas en la instancia.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa las anotaciones del caso en los libros correspondientes del Despacho".

Para sustentar su decisión, consideró el A-quo luego de consignar los hechos probados, evocar la jurisprudencia atinente y analizar las normas jurídicas aplicables al caso concreto, lo siguiente:



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

En primer lugar consideró procedente el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido por la demandante, teniendo en cuenta que si bien, conforme al criterio unánime trazado por los pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, el asunto debatido en esta instancia (impugnación sobre actos de anotación y registros expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos) encuentra encause o vía procesal para su accionamiento en la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, también ha advertido el máximo órgano jurisdiccional que no en todos los casos la acción a impetrar es la de nulidad, pues en eventos como el sub judice, en los cuales la parte que promueve el litigio persigue un restablecimiento del derecho, se debe promover una acción de carácter subjetiva (móviles y finalidades), es decir, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 *ibídem*.

Seguidamente determinó el *a quo*, el carácter de acto administrativo de las escrituras públicas y de los registros demandados, para lo cual se remitió a lo descrito en el artículo 13 del Decreto 960 de 1970 que define la escritura pública como "el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley y que se incorpora al protocolo".

En ese sentido concluyó que la escritura pública por ser un acto en el que se protocoliza la declaración de voluntades de las partes que han celebrado cierto negocio jurídico, no es *per se*, un acto administrativo susceptible de ser impugnado ante esta jurisdicción, al no contener una manifestación de voluntad de una entidad estatal encaminada a crear, modificar, extinguir o definir cierta situación jurídica, que afecte o vincule de manera directa a persona o sujeto de derecho alguno. En esa línea, adujo que las escrituras públicas cuya nulidad se demanda, no pueden ser objeto de enjuiciamiento en esta instancia judicial, además porque la protocolización de las mismas no les otorga ningún valor o relevancia jurídica, tal como se señala en el artículo 57 del Decreto 960 de 1970.

A contrario sensu, sostuvo que los actos de registros de matrícula inmobiliaria que realiza la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, sí pueden ser anulados por esta jurisdicción, en tanto es a partir del registro de las escrituras públicas que se puede llegar a afectar los derechos de terceros, al surtir desde ese momento, efectos jurídicos por la calificación de legalidad que debe realizar la Oficina de Registro, conforme lo estatuye el artículo 24 del Decreto 1250 de 1970, vigente al momento de los hechos.

En ese orden de ideas, el juzgador de la primera instancia se declaró inhibido para decidir sobre la nulidad de las escrituras públicas enjuiciadas por carecer de competencia jurisdiccional para ello, enfocándose única y exclusivamente en el análisis de legalidad de los actos de registro de las mismas, previo estudio del fenómeno extintivo de la caducidad.

En ese estado de cosas, con relación a la caducidad de la acción, indicó que para el asunto objeto del presente litigio, la misma se puede determinar teniendo en cuenta el supuesto normativo previsto en forma especial en el numeral 2 del artículo 136 del CCA es decir, 4 meses para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no 2 años como está previsto para los eventos en que se demanden actos de adjudicación de baldíos.

Por lo anterior, afirmó que la presente demanda debió ser interpuesta dentro de los 4 meses siguientes a las aperturas o inscripciones en las matrículas inmobiliarias enjuiciadas. No obstante, indicó que en asuntos como el hoy debatido, se ha admitido que el término de caducidad empiece a contabilizarse desde el momento en que el presunto afectado tenga conocimiento del acto de registro —criterio de cognoscibilidad—, ya que lo contrario sería



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

exigir a cada interesado una visita diaria a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si en relación con los inmuebles de su propiedad se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos.

En ese marco, concluyó que, en el presente asunto no es posible afirmar el conocimiento de anotaciones en el folio de matrícula correspondiente por parte de la actora, toda vez que, existen dos líneas de tradición totalmente aisladas (doble titulación), y por ende, resultaba complejo tanto para ella como para el juez determinar con precisión la fecha cierta en que se tuvo conocimiento de las mismas, lo que condujo al a quo a aplicar el principio "*pro damato*" para aliviar los rigores de la caducidad y proceder así a resolver el fondo del asunto.

Resuelto lo anterior, y entrando al fondo del asunto, advirtió el a quo que le asiste razón a la parte demandante al aducir que existe una doble titulación, y por ende, falsa tradición respecto de las matrículas inmobiliarias cuya nulidad se depreca, teniendo en cuenta que, en todas data una fecha de apertura por adjudicación de baldíos que hiciere el Instituto Colombiano de Reforma Agraria "INCORA" posterior a 1955, año en el cual fueron adjudicados los predios englobados mediante matriculara inmobiliaria 210-48552, perteneciente a la demandante, cuando los predios allí individualizados ya eran de propiedad particular, es decir, no eran bienes inmuebles baldíos de propiedad de la Nación, por lo que escapaba de su competencia otorgar titularidad sobre los mismos.

En consonancia con lo expuesto, sostuvo que, la certeza de que tales inmuebles se encuentran dentro del predio con mayor extensión —73 hectáreas— denominado "El guajiro", la otorga el dictamen pericial rendido por el arquitecto Javier Guzmán Torres visible a folios 340 a 406 del expediente, el cual se encuentra dotado de plena validez al no haber sido objetado por la parte demandada.

Así las cosas, ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, la anulación de registros de matrículas inmobiliarias enjuiciados por existir falsa tradición respecto de las mismas.

Finalmente, en cuanto al predio registrado con la matrícula inmobiliaria No. 210-8039, de propiedad de la corporación autónoma regional de La Guajira "CORPOGUAJIRA", señaló el juzgado que no habría lugar a realizar control de legalidad sobre la misma, debido a que dicho inmueble fue adquirido por declaración judicial de pertenencia mediante sentencia dictada por Juzgado Civil del Circuito Judicial de Riohacha el 15 de febrero de 1984, es decir, por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, a la señora Emilda Vega.

2.4 Recursos de apelación incoados

2.4.1. Parte demandante (Fl. 499-500)

Indica que el fallo fue parcialmente desfavorable a sus intereses, ya que no ordenó la cancelación del registro de matrícula inmobiliaria No. 210-8039 cuyo titular es CORPOGUAJIRA, por lo tanto pretende que se ordene a la Superintendencia de Notariado y Registro la cancelación del mismo, pues considera que de conformidad con el acervo probatorio ha quedado acreditado que el folio de matrícula fue abierto sobre un predio de propiedad de la actora del que ejerce posesión, uso goce y disfrute, pero que no ha podido enajenar por obvias razones.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

2.4.2 Parte accionada

Caja de compensación de la Guajira - COMFAGUAJIRA (Fl. 462-469)

Señala que, de conformidad con el artículo 132, numeral 2° del CCA, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho caducan al cabo de 4 meses, por lo tanto al realizarse la operación aritmética en el asunto de la referencia, se tiene que la demanda fue presentada en el año 2008 cuando había transcurrido más de un (1) año desde que la actora tuvo conocimiento de las ventas de los terrenos objeto de litigio.

Finalmente señala, luego de citar el contenido de sendas sentencias del Consejo de Estado, que el enjuiciamiento de los actos administrativos debe efectuarse respecto de las normas superiores vigentes al momento de su expedición y no respecto de aquellas que, como sucede en el presente asunto, fueron expedidas 10 años después como lo hace la juez de primera instancia, al aplicar el decreto 690 de 1970 que se encuentra derogado por la Ley 1579 de 2012.

Por lo anterior solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y se denieguen las pretensiones de la demanda.

Superintendencia de Notariado y Registro (Fl. 474-475)

Solicita al Tribunal que se revoque el numeral segundo de la sentencia apelada y en su lugar se inhiba de fallar de fondo el asunto.

Como sustento de su petición, aduce la apelante que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha dio apertura a matriculas inmobiliarias con el fin de registrar unas resoluciones de adjudicación de baldíos emanadas del extinto INCORA. Tales registros se hicieron porque las resoluciones allegadas cumplían con todos los requisitos de forma, de modo que los mismos estuvieron sujetos a la ley.

En ese orden sostiene que, quien aduce hoy un mejor derecho por tener un título anterior sobre los predios, debió hacerlo valer en la actuación administrativa que se llevó a cabo en el INCORA puesto que tales procedimientos no se hacían a escondidas, todo lo contrario, se convocaba a todos los interesados por edictos emplazatorios que debían ponerse en lugares visibles, por radio y periódico.

Finalmente le llama la atención a la apelante el hecho de que la accionante no haya solicitado la nulidad de los registros inmobiliarios a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, sino que acudió directamente a esta jurisdicción con ese propósito y sin que se hubiese agotado la vía gubernativa, requisitos exigido por el artículo 63 del CCA.

Personas naturales demandadas (Fl. 476-481)

Por intermedio de su apoderada judicial, los señores Pedro Manuel Vidal Joiro, Rodolfo de Jesús Montalvo Díaz, Wilder Rafael Guerra Milliam y Zunilda González Deluque apelaron la sentencia de primera instancia solicitando que se revoque el numeral segundo de la parte resolutive y en su lugar el Tribunal se inhiba de fallar las pretensiones de la demanda, con fundamentos en los siguientes argumentos:



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

Como primer reparo, indicó que la demanda se admitió a pesar de su protuberante ineptitud, pues se omitió el requisito del concepto de violación y la estimación razonada de la cuantía, último necesario para efectos de determinarse la competencia del juez de primera instancia. Asimismo, afirma que tampoco se agotó la vía gubernativa ni se individualizaron las pretensiones, acorde con los requisitos exigidos por el Código Contencioso Administrativo.

Seguidamente indica que la sentencia apelada, de un solo plumazo, ordena la cancelación de matrículas inmobiliarias abiertas con motivo de las adjudicaciones efectuadas por el INCORA, sin que los actos de adjudicación hayan salido de la vida jurídica, pues dichas resoluciones no fueron demandadas por la actora y en ese sentido el juez no podía declararlas nulas. En esa línea alegan los apelantes que, las resoluciones de adjudicación expedidas por la mencionada entidad y que sirvieron de soporte de las matrículas inmobiliarias canceladas a través del fallo impugnado, como actos administrativos que son siguen gozando de la presunción de legalidad.

Refiere que no encuentra argumentos para justificar el surgimiento de una nefasta sentencia, lo que conduce a pensar que se trata de un caso de ignorancia supina de la ley o un acto de sagacidad o esmero desmedido de la juez por darle la razón a la parte accionante sin medir las consecuencias.

En ese marco aduce que, el a quo desconoció que las resoluciones de adjudicación proferidas por el INCORA estaban precedidas de un proceso administrativo que debía ceñirse al debido proceso, que incluía publicaciones a través de edictos y periódicos, para que, quienes tuvieran mejores derechos los hicieran valer en dicha actuación. Además, los actos podían ser demandados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el término de 2 años de conformidad con el numeral 4 del artículo 136 del CCA.

Frente a la caducidad de la demanda y las consideraciones que tuvo en cuenta la juez de primera instancia para tener por superado este aspecto procesal, afirmó la apelante que erró la juez al aplicar el principio *pro damato*, toda vez que, i) este principio opera al momento de admisión de la demanda, permitiéndose su admisión sin perjuicio de que posteriormente y previo análisis del material probatorio vuelva sobre el punto y se decida sobre el mismo y ii) dicho principio no puede convertirse en una herramienta para subsanar actos de negligencia de la parte demandante, que, en este caso, bien pudo realizar una afirmación en el libelo de la demanda sobre la fecha exacta en que tuvo conocimiento de los registros de matrícula.

Departamento de La Guajira (Fl. 488-489)

El ente territorial solicita que se revoque en todas sus partes la sentencia apelada y en su lugar se denieguen las pretensiones de la demanda aduciendo que adquirió el dominio del bien inmueble contenido en escritura pública No. 1600 del 31 de octubre de 2000 de buena fe exenta de culpa, pues se trata de un acto solemne y legal en el que se cumplieron las normas jurídicas aplicables para la época.

Adicionalmente indicó que el medio de control utilizado por la actora no fue el correcto, ya que no existe en el plenario el requisito *sine qua non* de procedibilidad para impetrar la respectiva demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En esa línea señala que, tratándose de un acto administrativo expedido por la Oficina de Registro, debió interponerse acción de nulidad simple.



2.5 Alegatos de conclusión en segunda instancia

De conformidad con el informe secretarial visible a folio 518 del expediente las partes no presentaron alegatos de conclusión. Sin embargo, a folio 512 obra escrito radicado el 13 de noviembre de 2018 por el apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro exponiendo sus alegatos.

Al respecto, es evidente que este memorial fue presentado anticipadamente, por cuanto el término común para alegar se concedió a las partes y al Ministerio Público a través de auto de fecha 11 de diciembre de 2018 (Fl. 516).

En todo caso, en guarda del principio de prevalencia de lo sustancial, ha de tenerse por descorrido el traslado por parte de dicho ente apelante, quien en esencia, reitera los argumentos de la alzada, enfatizando en su cuestionamiento sobre cómo anular unos actos de registros, sin anular o dejar sin efectos los actos administrativos que sirvieron de fundamento a estos y pidiendo la revocatoria del numeral segundo del fallo de primera instancia y que en su lugar se inhiba el Tribunal de fallar de fondo el asunto.

2.6 Concepto del Ministerio Público

De acuerdo con lo que obra en autos y el reporte secretarial visible a folio 518, el representante del Ministerio Público ante el tribunal, no rindió concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia.

El Tribunal es competente para conocer del presente asunto, conforme lo señala el numeral 1° del artículo 133 del C.C.A., al tratarse de la apelación de sentencia dictada en primera instancia por un juez administrativo del circuito judicial de Riohacha.

3.1.2. Limitación de la competencia material y funcional para resolver el recurso

3.1.2.1 Los recursos de apelación que se desatarán por el Tribunal

Emitida la sentencia de primera instancia el 19 de abril de 2018 (Fl. 450-460) y notificada esta por edicto el 26 de ese mismo mes y año (Fl. 461) presentaron recurso de apelación COMFAGUAJIRA (Fl. 462-469), la Superintendencia de Notariado y Registro (Fl. 474-475), los ciudadanos demandados (Fl. 476-481) y el departamento de La Guajira (Fl. 488-489).

Por su parte, la actora presentó solicitud de adición de la sentencia (Fl. 470-473) la que fue resuelta mediante auto de fecha 8 de junio de 2018 (Fl. 496-497) negándose la adición. Ejecutoriado este auto el 16 de junio de 2018, la demandante interpuso recurso de apelación (Fl. 499-500)

El 31 de julio de 2018 el a quo citó a la parte demandante y a las demandadas CORPOGUAJIRA, COMFAGUAJIRA y departamento de La Guajira a audiencia de conciliación (Fl. 501), la cual se llevó a cabo el 10 de agosto de 2018 a las 10:00 a.m. (Fl. 502-503) con la asistencia del apoderado de la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, la apoderada de los ciudadanos demandados – quienes al no constar que alegaran su no citación a la audiencia y comparecer a la misma, generaron que se saneara dicha irregularidad de no convocarlos - y el agente del Ministerio Público. De conformidad con el audio contenido



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

en CD visible a folio 503, una vez constatada la asistencia de las partes en curso de la diligencia, el a quo dijo:

"El objeto de la presente audiencia es la conciliación de la condena impuesta en la sentencia proferida dentro del presente medio de control, el día 19 de abril de 2018, sentencia que fue objeto de apelación por parte de la Caja de Compensación de La Guajira COMFAMILIAR de La Guajira, por la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, por los señores Pedro Manuel Vidal Joiro, Rodolfo De Jesús Montalvo Díaz, Wilder Rafael Guerra Milliam y Zunilda González Deluque. Asimismo por el Departamento de La Guajira.

El despacho quiere dejar constancia, previo a continuar con la presente audiencia, que no se encuentra presente en el recinto ni la parte actora ni su apoderado judicial. Así las cosas, pues, sería inocuo, concederle el uso de la palabra a las partes que se encuentran presente y que fueron apelantes de la sentencia, por cuanto no habría razón de ser, no habría quien se pronuncie en el evento en que le asista ánimo conciliatorio a las partes que se encuentra presentes.

En consecuencia, entonces, el despacho procede a conceder el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de fecha 19 de abril de la presente anualidad ante el Tribunal Administrativo de La Guajira en el efecto suspensivo. Por secretaría del despacho habrá de realizarse el reparto y luego remitirse el expediente en forma física a la mencionada corporación.

No siendo entonces, otro el objeto de la presente, se da por terminada la misma y se firma el acta por los que en ella han intervenido, siendo las 10:35 de la mañana, muchas gracias"

Conforme al anterior registro – subrayas en la transcripción para destacar – se tiene por un lado que el a quo al momento de referirse a las partes que apelaron la sentencia, obvió mencionar a la parte actora, cuyo recurso de alzada obra a folios 499-500 y por otro que el a quo dispuso *"conceder el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de fecha 19 de abril de la presente anualidad ante el Tribunal Administrativo de La Guajira en el efecto suspensivo"* como si se tratara de un solo recurso y no de varios y sin indicar si concedía o no, todas las alzadas obrantes en autos. Esa decisión de concesión de recurso, no fue objeto de reparos, ni por los asistentes a la audiencia ni por los demás sujetos de la lis.

Realizado el reparto (Fl.505) al interior de este Tribunal para desatar la segunda instancia así abierta, el proceso correspondió al Despacho 02 de esta Corporación, quien mediante auto de fecha 24 de octubre de 2018 (Fl. 509) y con fundamento en el artículo 247 del CPACA, admitió *"el recurso de apelación presentado por el litisconsorte cuasinecesario y por las partes demandadas"*. Esta decisión fue notificada por estado No. 167 del 29 de octubre de 2018 (Fl. 510), sin que haya evidencias de que hubiere sido recurrida y así lo hace constar la secretaría del Tribunal en informe de fecha 6 de noviembre de 2018 incorporado a folio 510.

Así las cosas, dado que las providencias que dispusieron sobre la concesión y posterior admisión de los recursos de alzada están debidamente ejecutoriadas, y sin que hubieren sido objeto de reparos, en especial por parte de la actora como interesada en que su alzada fuera materia de pronunciamiento en cuanto a si se concedía o no, considera la Sala que el debate en esta segunda instancia debe centrarse únicamente en las manifestaciones de inconformidad planteadas por COMFAGUAJIRA (Fl. 462-469), la Superintendencia de Notariado y Registro (Fl. 474-475), las personas naturales demandadas (Fl. 476-481) y el departamento de La Guajira (Fl. 488-489), cuyos recursos fueron otorgados por el a quo y admitidos por el Tribunal.



3.1.2.2 Alcance de la competencia material del Tribunal

En el recurso de apelación le corresponde al recurrente confrontar los argumentos sobre los cuales versa su inconformidad, con la providencia objeto de alzada, de acuerdo con ello, se le asigna la carga argumentativa de señalar los puntos o asuntos que serán objeto de decisión por el juez de segunda instancia, por lo que para éste, el marco fundamental de competencia material lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen en contra de la decisión que se hubiere adoptado por el A quo.

Es por ello, que en principio, los demás aspectos de la lis, diversos a los que ha planteado el recurrente en la apelación, deben excluirse del debate en la segunda instancia, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o la ley, tales como aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa deberá decretarlos de manera oficiosa²; todo esto de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C.P.C. –actualmente parte inicial del artículo 328 del C.G.P.- aplicable por la remisión que hace el artículo 267 del C.C.A.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que en el presente caso los argumentos de los recurrentes apuntan a que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se dicte fallo inhibitorio o se denieguen las pretensiones de la demanda, al considerarse en esencia, que la demanda es inepta por cuanto no se hizo uso de la acción idónea y no se demandaron los actos que debían demandarse - que son los de adjudicación de los predios, emitidos por el INCORA y sustento de los registros cancelados por el a quo -; aduciéndose igualmente que la acción ejercida había caducado al momento de su presentación y en fin, proponiéndose las inconformidades que han quedado resumidas en acápite previo y a las que por economía se remite.

Por lo anterior, la competencia material en esta segunda instancia, recae sobre esos argumentos expuestos en precisos términos por cada uno de los mencionados apelantes.

3.2 Problemas jurídicos

En el marco de los recursos de apelación que se desata, advierte el Tribunal que previo a determinar si debe confirmarse, modificarse o revocarse la sentencia de primera instancia – en cuanto ordenó la cancelación de registros de matrícula inmobiliaria abiertos con motivo de actos de adjudicación emitidos por el INCORA -, y en esa medida, emitirse un pronunciamiento de fondo estimatorio o desestimatorio de las pretensiones de la demanda, necesariamente ha de definir si, teniendo en cuenta que lo pretendido por la actora es que se dé por probado que los demandados adquirieron los predios identificados en la demanda, a través de una falsa tradición y que la verdadera tradición es la que ella ostenta, en virtud de la cual debe figurar en el registro como titular del derecho de dominio sobre dichos predios, debiendo por tanto anularse las escrituras públicas y actos de registro contrarios, *¿debió la señora Silvia Mercedes Ospino Bermúdez demandar los actos administrativos de adjudicación de baldíos expedidos por el extinto INCORA y de los que se origina la tradición de los mencionados predios?*

El cuestionamiento así planteado debe despejarse previamente a cualquier otro análisis, por cuanto en el evento en que se concluya que los actos administrativos de adjudicación de baldíos expedidos por el extinto INCORA debieron ser demandados y no lo fueron, la

² Como por ejemplo, la caducidad, la falta de legitimación en la causa, la ineptitud sustantiva de la demanda, entre otros. Al respecto véase Sentencia de trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Radicación número: 50001-2331-000-1999-00165-01(25310).



demanda estaría incurso en causal de ineptitud sustancial por no cumplir los requisitos formales y no individualizar en debida forma los actos acusados, lo que se constituye en impedimento para emitir una sentencia de mérito en primera instancia y para desatar el fondo de las apelaciones incoadas contra dicha sentencia, debiendo en consecuencia el Tribunal, emitir un fallo inhibitorio en esta segunda instancia, como única medida viable y relevándose de otros análisis.

Acorde con lo anterior, la metodología de exposición se aplicará en desatar tal problema previo, y solo de arribarse a que la demanda fue idónea, se entrará a exponer la argumentación que desate de fondo la causa. Lo anterior, en virtud de los principios de prevalencia de lo sustancial, economía y celeridad procesal y efecto útil de las actuaciones.

3.3 Tesis.

Se sustentará como tesis que debe revocarse la sentencia de primera instancia en lo que fue objeto de apelación, y en su lugar, declararse la ineptitud sustantiva de la demanda e inhibirse el Tribunal de fallar de mérito.

Lo anterior, pues no cabe duda que los actos administrativos que debían ser atacados ante la autoridad judicial competente, eran las resoluciones de adjudicación de inmuebles baldíos expedidas por el INCORA, en virtud de las cuales se originó la tradición que hoy encabezan los demandados; actos estos, de los que se habría derivado la lesión aducida por la demandante, derivada de una supuesta falsa tradición por doble titulación, y cuya anulación tendría como consecuencia el restablecimiento por ella pretendido, el cual no podría dispensarse mientras se mantengan vigentes las aludidas adjudicaciones.

3.4 Marco jurídico y jurisprudencial aplicable a la causa.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la congruencia entre las pretensiones que a través de ella se incoan

Conforme a lo regulado en el artículo 85 del código contencioso administrativo³ toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

En ese marco, de antaño se ha decantado con carácter vinculante⁴, que la persona que ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel.

De acuerdo con lo anterior, para que el ejercicio la acción doctrinalmente conocida como de plena jurisdicción, permita acceder efectivamente a la justicia y obtener una sentencia de mérito, es necesario que se pretenda por parte de quien demanda, la nulidad del acto administrativo que lesiona su derecho – aquel que crea, modifica o extingue una situación

³ Estatuto aplicable a la presente causa por haber sido presentada la demanda antes del 12 de julio de 2012, según consta a folios 11 y 72.

⁴ C-199/97



jurídica particular del demandante - pues de no demandarse dicho acto o cuestionarse acto diferente, no podría ser restablecida o reparada la lesión que llegare a probarse⁵.

En línea con lo expuesto, debe señalarse que son las pretensiones que se plantean en la demanda, las que concretan la órbita de decisión del juez, y que es el estudio de las mismas el que permite determinar el alcance y los efectos jurídicos que eventualmente se obtendrían con la nulidad del acto administrativo demandado. De ahí, que tratándose del ejercicio de la acción de plena jurisdicción, necesariamente debe haber congruencia entre ese tipo de acción y las pretensiones que se incoan por su conducto y también entre las pretensiones anulatorias y las pretensiones de restablecimiento o reparación consecuentes, advirtiéndose que el incumplimiento de tales exigencias detectado al momento de dictarse la sentencia, impide que esta sea de mérito, dando paso a un fallo inhibitorio.

Acorde con lo anterior, cuando se hace uso de la referida acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe el juzgador analizar en cada caso, si el acto definitivo particular cuya anulación se demanda, es la declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos frente al demandante, es decir, si ese acto fue el que decidió crear, modificar o extinguir la situación subjetiva de la cual se pueda pedir el correspondiente restablecimiento o reparación.

La ineptitud de la demanda y el efecto procesal de su configuración en proceso regido por el CCA

Según ha sido decantado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y por la doctrina, la excepción de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales se configura a partir de la ausencia total de una de las exigencias que prescribe la ley, respecto del contenido del libelo incoatorio⁶.

El máximo Tribunal de lo contencioso administrativo ha realizado precisiones sobre su aplicación y procedencia, como a continuación se cita, bajo criterios aplicables tanto en vigencia del CCA como del actual CPACA:

"De tiempo atrás, en múltiples providencias judiciales al igual que en la que es objeto de estudio, se ha hecho alusión a la figura de la "ineptitud sustantiva o sustancial de la demanda" como una excepción previa y/o causal de rechazo de demanda, incluso de fallos inhibitorios, lo cual -a criterio de esta Sala- constituye actualmente una imprecisión que debe ser superada.

[...]

De lo anterior se advierte que la denominación "ineptitud sustancial o sustantiva" ha tomado diferentes formas, sin embargo, técnicamente ha de señalarse que en la actualidad sólo es viable declarar próspera la que denomina la ley como "inepta demanda por falta de cualquiera de los requisitos formales o por la indebida acumulación de pretensiones", en las cuales encuadran parte de los supuestos en que se basaba la denominada "ineptitud sustancial o sustantiva"⁷.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION "A" Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN Bogotá DC; dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 76001-23-31-000-2006-02409-01(1282-10) Actor: AMPARO VALLEJO JARAMILLO. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL

⁶ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Magistrado ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, auto de veintisiete (27) de julio de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 85001-23-33-000-2017-00227-01(61682)

⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia de quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018), Actor: Lubar Quintero Melo, Demandado: Tribunal Administrativo Del Magdalena.



De acuerdo con lo anterior, la excepción previa denominada "ineptitud de la demanda", está encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis y la emisión de un fallo judicial de mérito, so pena de la terminación anticipada del proceso, configurándose la ineptitud por dos razones:

i) Por falta de los requisitos formales. En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 137, 138 y 139 del C.C.A., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella.

ii) Por indebida acumulación de pretensiones o indebida individualización del acto acusado. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo.

En armonía con lo precedente, es claro que si la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se incoa sin el lleno de las referidas exigencias, queda incurso en ineptitud por falta de requisitos formales, lo que debe ser advertido por el juzgador desde la fase admisorio, sea interpretando la demanda y teniendo por superadas las falencias de esta, si ello fuere viable, o a efectos de que pueda el accionante corregir el libelo en los términos del artículo 143 CCA; pudiendo ocurrir que si se pasa por alto tal control judicial, la parte demandada la invoque como excepción, disponiendo el artículo 144 CCA que todas las excepciones que se invoquen contra las pretensiones del demandante, se decidirán en la sentencia.

3.5 Argumentación fáctica – probatoria.

Valora la Sala que en el plenario obran las siguientes pruebas, de las que procederá a valorar las relevantes para la solución del problema jurídico expuesto en esta instancia:

- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-48552 (Fl. 13) que se repite a folio 17 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-8682 (Fl. 14).
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-8039 (Fl. 15), aportada nuevamente por CORPOGUAJIRA visible a folio 195 y por el Registrador Municipal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha en cuaderno de pruebas, folio 6.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-31450 (Fl. 16), aportado también por COMFAMILIAR a folio 145 y por el Registrador Municipal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha en cuaderno de pruebas a folio 7.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-38177 (Fl. 17), se repite folio 8 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-37014 (Fl. 18), se repite folio 9 del cuaderno de pruebas.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-36843 (Fl. 19), se repite folio 10 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-39940 (Fl. 20), se repite folio 11 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-39941 (Fl. 21), se repite folio 12 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-39942 (Fl. 22), se repite folio 13 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-39943 (Fl. 23), se repite folio 14 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Escritura pública No. 421 del 08 de mayo del 2007 (24-26)
- Copia de Escritura pública incompleta No. 335 del 15 de mayo del 2007 (27-28)
- Copia de Escritura pública No. 451 del 20 de mayo del 2008 (32-34)
- Copia de Escritura pública No. 260 del 22 de agosto de 1984 (35-39)
- Copia de Escritura pública No. 1088 del 10 de agosto de 1996 (40-42), aportada nuevamente por CORPOGUAJIRA visible a folio 196-198 y por el Registrador Municipal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha en cuaderno de pruebas a folio 149-152.
- Copia de Aclaración y Escritura pública No. 906 del 13 de julio de 1998 (43-46), se repite folio 133 a 137 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Escritura pública No. 1600 del 31 de octubre de 2000 (47-49)
- Copia de Escritura pública No. 783 del 21 de septiembre del 2007 (50-52)
- Copia de Escritura pública No. 247 del 20 de marzo del 2002 (53-55)
- Copia de Escritura pública No. 901 del 03 de septiembre del 2001 (56-59), se repite folio 27-29 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Escritura pública No. 902 del 03 de septiembre del 2001 (60-63), se repite folio 33-35 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Escritura pública No. 903 del 03 de septiembre del 2001 (64-67) se repite folio 39-41 del cuaderno de pruebas.
- Copia de Escritura pública No. 904 del 03 de septiembre del 2001 (68-71), se repite a folios 45-47.
- Copia de Escritura pública No. 1204 del 28 de agosto de 1997 (148-150) se repite a folio 142-144.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

- Copia de Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 210-8282 (Fl. 194)
- Dictamen pericial realizado por arquitecto, ordenado por el juez de primera instancia sobre la situación de los predios en discusión (Fl. 340-406)

Con ocasión de requerimiento realizado por el juez de primera instancia, el registrador municipal de la oficina de registro de instrumentos públicos de Riohacha en cuaderno de pruebas aportó también los siguientes documentos:

- Oficio de fecha 14 de marzo de 2018, suscrito por el registrador municipal de la oficina de registro de instrumentos públicos de Riohacha. (Fl. 1-5)
- Impresión folio de matrícula inmobiliaria No. 210-8681 (Fl. 15)
- Impresión folio de matrícula inmobiliaria No. 210-8682 (Fl. 16)
- Copia de Escritura pública No. 923 del 23 de julio de 2001 (50-53)
- Copia de Aclaración Escritura pública No. 1486 del 22 de octubre de 2014 (56-57)
- Copia de Escritura pública No. 1600 del 31 de octubre de 2000 (67-70)
- Copia de Escritura pública No. 247 del 20 de marzo de 2002 (80-82)
- Copia de Escritura pública No. 470 del 13 de mayo de 2011 (86-88)
- Copia de Escritura pública No. 659 del 23 de agosto de 2006 (90-91)
- Copia de Escritura pública No. 451 del 20 de mayo de 2008 (94-97)
- Copia de Resolución 00030 del 06 de febrero de 1997 dictada por el INCORA adjudicando baldío (98-100)
- Copia de auto dictado por INCODER que inicia trámite de revocación directa de la resolución No. 00854 de 12/07/2000 adjudicataria del baldío denominado El Cardón (Fl. 104-106)
- Copia de Escritura pública No. 649 del 04 de junio de 2013 (126-127)
- Copia de Escritura pública No. 1022 del 11 de agosto de 1998 (139-140) y aclaración de la escritura en folios 147-148
- Copia de Escritura pública No. 273 del 23 de febrero de 1996 (153-156)
- Copia de Resolución 00664 del 25 de octubre de 1999 dictada por el INCORA adjudicando baldío denominado Guaya canal (161-163)
- Copia de Escritura pública No. 506 del 20 de abril de 2001 (167-170)



3.5.1 Caso concreto

En el sub judice, pretende la demandante que se declare la nulidad de sendas escrituras públicas de predios que afirma fueron adquiridos con falsa tradición por los demandados Corpoguajira, Comfaguajira, departamento de La Guajira, Pedro Manuel Vidal Joiro, Rodolfo de Jesús Montalvo Díaz, Wilder Rafael Guerra Milliam y Zunilda González Deluque. Asimismo, solicita la nulidad de los registros de matrícula inmobiliaria de dichos predios.

Lo anterior porque, a su juicio, los actos contenidos en dichas escrituras y registros, son oponibles a terceros, toda vez que, para la fecha en que se protocolizaron esos actos en las Notarías y Oficinas de Registro correspondientes, los predios estaban escriturados, registrados y poseía la actora una tradición de más de 53 años a su favor.

Con relación a la nulidad de las escrituras, la juez de primera instancia concluyó que las mismas, por ser actos en los que se protocoliza la declaración de voluntad de las partes que han celebrado un negocio jurídico, no constituyen actos administrativos susceptibles de ser impugnados ante esta jurisdicción, al no contener una manifestación de voluntad de una entidad estatal encaminada a crear, modificar, extinguir o definir una situación jurídica, por lo tanto, se declaró inhibida para decidir sobre la nulidad pretendida. En torno a esa determinación, debe indicarse de entrada que no se plantean ataques en los recursos de alzada, por lo que no será materia de control por parte del Tribunal.

En cuanto a la solicitud de nulidad de los actos de registros, sostuvo la juez que sí constituyen actos administrativos susceptibles de ser anulados por esta jurisdicción, en tanto, es a partir del registro de las escrituras públicas que se puede llegar a afectar los derechos de terceros, al surtir desde ese momento efectos jurídicos, por la calificación de legalidad que debe realizar la oficina de registro.

En ese orden, aseguró que le asiste razón a la parte demandante al aducir que existe una doble titulación, y por ende, falsa tradición respecto de las matrículas inmobiliarias cuya nulidad se depreca, teniendo en cuenta que, en todas data una fecha de apertura, por adjudicación de baldíos que hiciere el INCORA, posterior a 1955, es decir, sostiene que dichos predios fueron adjudicados a los demandados cuando ya eran de propiedad particular, y no tenían el carácter de bienes inmuebles baldíos de propiedad de la Nación, por lo que escapaba de su competencia otorgar titularidad sobre los mismos.

En consonancia con lo expuesto, el a quo ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, la cancelación de los registros de matrículas inmobiliarias Nos. 210-31450, 210-38177, 210-37014, 210-36843, 210-39940, 210-39941, 210-39942, 210-39943, por existir falsa tradición respecto de los mismas.

Inconforme con la decisión, los demandados apelaron la sentencia, señalando en síntesis, entre otros argumentos que, el medio de control que debía incoarse contra los actos de registro era el de simple nulidad y no el de plena jurisdicción, y que si bien se ordenó por el a quo la cancelación de los registros de matrículas, los actos de adjudicación siguen vigentes en el ordenamiento jurídico, pues dichas resoluciones no fueron demandadas por la actora y en ese sentido, los actos de adjudicación expedidos por el INCORA, como actos administrativos que son, y que sirvieron de soporte de las matrículas inmobiliarias, canceladas a través del fallo impugnado, siguen gozando de la presunción de legalidad, lo



que impone concluir que debieron ser demandados y que al no haber sido así, lo que procede es un fallo inhibitorio.

Visto lo anterior, corresponde a la Sala resolver el problema jurídico previo anunciado, consistente esencialmente en determinar si asiste razón a los apelantes que afirman que debía la actora demandar los actos administrativos de adjudicación de baldíos que sirvieron de base para los registros de matrícula inmobiliaria cuya cancelación dispuso el a quo.

Para tal fin, es necesario en primer lugar, realizar un recuento cronológico de los supuestos factico-probatorios que sustentan la demanda a fin de comprender con mayor precisión la teoría del caso del extremo activo, la que en términos generales alude a que, la demandante es propietaria de determinados predios sobre los cuales tiene una tradición que data de más de 50 años, pero que respecto de los mismos existen otros títulos, uno emanado de sentencia judicial por prescripción adquisitiva de dominio –adquirido por Corpoguajira - y los demás por adjudicación que hiciera el extinto INCORA –adquiridos por los otros demandados-, títulos que para la actora no tienen prevalencia sobre su título en razón a la antigüedad de su tradición.

En segundo lugar, es preciso resaltar que, con relación al predio registrado con la matrícula inmobiliaria No. 210-8039, en la que figura como actual propietario la Corporación Autónoma Regional de La Guajira Corpoguajira, el a quo se abstuvo de realizar control de legalidad sobre el mismo, debido a que dicho inmueble fue adquirido por declaración judicial de pertenencia mediante sentencia proferida por un Juzgado Civil del Circuito Judicial de Riohacha por prescripción adquisitiva de dominio. Por tanto, comoquiera que, no fue objeto de los recursos de apelación que se desatan, tal consideración, la Sala se detendrá en el análisis frente a los predios que fueron adquiridos por adjudicación que hiciera el INCORA y cuya propiedad hoy se disputan la actora con los demandados Comfaguajira, departamento de La Guajira, Pedro Manuel Vidal Joiro, Rodolfo de Jesús Montalvo Díaz, Wilder Rafael Guerra Milliam y Zunilda González Deluque.

En ese sentido, de conformidad con los elementos materiales probatorios recaudados y antes enlistados, en especial el informe presentado por el registrador principal de la oficina de registro de instrumentos públicos de Riohacha La Guajira obrante en cuaderno de pruebas, basado en la revisión que hiciera esa oficina de los antecedentes correspondientes a los folios inmobiliarios matrices Nos. 210-008681 y 210-8682 se puede establecer que:

- El predio identificado con el No-210-8681 denominado “**SANTA ROSA**”, constante de 33 hectáreas, ubicado en el municipio de Riohacha, según antecedente primario proviene de adjudicación de baldíos que le hizo el Ministerio de Agricultura a la señora ROSALBINA BACA DE GARCIA, por medio de Resolución No. 2105 de fecha 18-08-1955, registrada el día 13-09-1955 en el libro I Tomo I Partida 322 Folio 235 V.
- La señora ROSALBINA BACA DE GARCIA, a su vez transfiere la propiedad a la señora MARIA LUISA CELEDON, mediante escritura pública No. 55 de fecha 28-02-1961 corrida en la Notaría Única de Riohacha, registrada el 01-03-1961 en el libro I Tomo I Partida 49, Folio 173.
- La señora MARIA LUISA CELEDON, lo transfiere al señor ALBERTO MANUEL GARCIA CELEDON, mediante escritura pública No. 260 de fecha 22-08-1984 corrida en la Notaría Única de San Juan, registrada el día 23-08-1984.



- El señor ALBERTO MANUEL GARCIA CELEDON por su parte, transfiere la propiedad a la actora SILVIA MERCEDES OSPINO BERMUDEZ, mediante escritura pública No. 421 de fecha 08-05-2007, corrida en la Notaría Segunda de Riohacha, registrada el día 04-09-2007.
- El predio No. 210-008682 denominado "**EL GUAJIRO**", constante de 41 hectáreas, ubicado en la parte oriental del municipio de Riohacha, según su título primario proviene de adjudicación de baldío del Ministerio de Agricultura, a favor del señor TULIO GARCIA BACA, adjudicación que se realizó mediante Resolución No. 3114 de fecha 15-12-1955, registrada el día 23-01-1956.
- El señor TULIO GARCIA BACA transfiere la propiedad a la señora ROSALBINA BACA DE GARCIA, mediante escritura pública No. 202 de fecha 11-06-1956 corrida en la Notaría Única de Riohacha, registrada el día 31-07-1956.
- La señora ROSALBINA BACA, a su vez transfiere la propiedad a la señora MARIA LUISA CELEDON, mediante escritura pública No. 55 de fecha 28-02-1961 corrida en la Notaría Única de Riohacha, registrada el día 01-03-1961.
- La señora MARIA LUISA CELEDON, a su vez transfiere la propiedad al señor ALBERTO MANUEL GARCIA CELEDON, mediante escritura pública No. 55 de fecha 28-02-1961 corrida en la Notaría Única de Riohacha, registrada el día 01-03-1961.
- La señora MARIA LUISA CELEDON, por su parte, transfiere a favor del señor ALBERTO MANUEL GARCIA CELEDON, mediante escritura pública No. 260 de fecha 22-08-1984 corrida en la Notaría Única de San Juan, registrada el día 23-08-1984.
- ALBERTO MANUEL GARCIA CELEDON, a su vez transfiere la propiedad a la demandante SILVIA MERCEDES OSPINO BERMUDEZ, mediante escritura pública No. 35 de fecha 15-05-2007, corrida en la Notaría Segunda de Riohacha, registrada el día 13-09-2007.

Adquiridos los dos inmuebles (210-008681 SANTA ROSA y 210-8682 EL GUAJIRO) por la actora SILVIA MERCEDES OSPINO BERMUDEZ, ésta los engloba mediante escritura pública No. 451 de fecha 20-05-2008, corrida en la Notaría Segunda de Riohacha, debidamente registrada el día 28-05-2008, del cual nace un nuevo folio inmobiliario con el No. 210-0048552, quedando el bien inmueble con un área de 74 hectáreas denominado "EL GUAJIRO".

Ahora, sobre el inmueble englobado, la demandante alega en su demanda, que existen falsas tradiciones a favor de los demandados, de pequeñas áreas de su terreno de mayor extensión –EL GUAJIRO–, es decir, presuntamente existe una doble titulación sobre los mismos predios, una en cabeza de la actora –terreno de mayo extensión– y las otras en cabeza de los demandados –predios de menor extensión–.

Sobre la identificación de estos últimos, y a fin de continuar con el relato de los hechos que gravitan alrededor de la controversia, de nuevo se apoya la Sala en el informe rendido por la autoridad competente, -registrador principal de la oficina de registro de instrumentos públicos de Riohacha La Guajira-, así:



- Predio denominado "LA GRANJITA", consta de 3 hectáreas 4.458 m², con folio inmobiliario No. 210-008039, proviene de sentencia judicial de pertenencia de fecha 15-02-1984 emanada del Juzgado Civil del Circuito de Riohacha, siendo su actual titular la Corporación Autónoma Regional de La Guajira "CORPOGUAJIRA".

Sobre el registro del aludido predio se reitera que no se hará pronunciamiento en la medida en que, como antes se indicó, no fue objeto de apelación.

- Predio denominado "EL CARDON" ubicado en el municipio de Riohacha, constante de 2 hectáreas 1.521 m², con folio de matrícula inmobiliaria No. 210-31450 que **proviene de adjudicación de baldíos** emanada del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, a favor del señor TELESFORO GONZALEZ EPIAYU, mediante Resolución No. 00030 de fecha 06-02-1997, registrada el día 30-04-1997. Este predio presenta a la fecha 5 anotaciones correspondientes a actos de compra y venta, figurando como actual titular la demandada Caja de Compensación Familiar de La Guajira, COMFAGUAJIRA.
- Predio denominado "GUAYACANAL", ubicado en el municipio de Riohacha, constante de 4 hectáreas 5.600 m², **proviene de adjudicación de baldíos** emanada del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, a favor de la señora JOSEFA IPUANA, a través de Resolución No.00664 de fecha 25-10-1999, registrada el día 24-12-1999. Presenta hasta la fecha 4 anotaciones, correspondientes a 2 compraventas parciales, una de las cuales –de 1 hectárea– está a favor del demandado departamento de La Guajira.
- Predio denominado "FINCA EL GUAJIRO", ubicado en el municipio de Riohacha, constante de 6 hectáreas 45 m² y folio inmobiliario No. 210-38235. En su título primario figura **adjudicación de baldíos** mediante Resolución No. 00854 de fecha 12-07-2000 emanada del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, a favor de la señora TERESITA DELUQUE, registrada el día 05-12-2000. Este folio presenta 6 anotaciones correspondientes a 4 actos de compra y ventas parciales y a *revocatoria administrativa*. De las 4 ventas parciales se asignaron los siguientes folios inmobiliarios i) No. 210-0039940 a nombre del señor LIBARDO DOMINGO MARZOLA NARVAEZ, ii) No. 210-0039941 figura como titular del derecho real de dominio el demandado WILDER RAFAEL GUERRA MILLIAN, iii) folio No. 210-0039942 figura como titular el demandado PEDRO MANUEL VIDAL JOIRO, y iv) folio No. 210-39943 figura como titular la demandada ZUNILDA GONZALEZ DELUQUE.
- Del predio englobado y cuya titularidad plena reclama la demandante también se desprende el predio denominado "EL PARAISO-EL DESCANSO" constante de 11 hectáreas 5325 m², ubicado en el municipio de Riohacha y folio inmobiliario No. 37014, y cuyo título primario lo ostentaba la señora EUFEMIA CECILIA BARROS, figurando como último titular el ciudadano EVER ENRIQUE SOLANO MONTES.

Sobre este último predio, la Sala no hará análisis pues no fue identificado dentro de los predios objeto de la lis.

Y, en cuanto al supuesto que los pequeños predios antes referenciados, con título originario "**Resolución de adjudicación expedida por el INCORA**", se encuentran dentro de la cabida y linderos del inmueble EL GUAJIRO, frente al cual la parte actora alega ostentar el



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

derecho de dominio, la Sala lo tiene como un elemento probatorio no debatido en esta instancia y sustentado en el informe pericial rendido en primera instancia por perito arquitecto visible a folio 342, según el cual los lotes de los "otros propietarios" están dentro de la cabida y linderos de los lotes de la demandante Silvia Mercedes Ospino.

En ese orden, partiendo de la base de que los terrenos de la actora y los de los demandados apelantes se traslapan - constituyéndose en un mismo inmueble, hecho este que tampoco se cuestiona en las alzas, habiendo concluido el a quo que sobre ellos existe doble titulación -, y de cara a definir si, asiste o no razón a los ciudadanos apelantes cuando afirman que, debió la actora demandar las resoluciones de adjudicación expedidas por el INCORA, pues la orden impartida en la sentencia apelada, de cancelación de los registros de matrículas inmobiliarias, abiertos con ocasión de las adjudicaciones, sería inane, pues los actos de adjudicación mantienen su validez, se razona lo siguiente:

De la lectura del escrito de demanda, cotejada con el recuento fáctico-probatorio narrado en la presente providencia, encuentra la Sala asidero al planteamiento de los apelantes, en especial al sustentado por las personas naturales demandadas, pues no cabe duda que los actos administrativos que debían ser impugnados en su legalidad ante la autoridad judicial competente, eran las resoluciones de adjudicación de inmuebles baldíos expedidas por el INCORA, en virtud de las cuales se originó la tradición que hoy encabezan los demandados, y a partir de los cuales se concreta el aparente perjuicio o lesión alegado por la demandante y derivado de una supuesta doble titulación.

En este punto, se resalta que todos los predios cuya titularidad se discute, fueron adquiridos por los demandados de tradiciones - por ejemplo, a través del modo compra y venta- originadas en sendos actos administrativos, mediante los cuales se adjudicaron inmuebles baldíos por parte del INCORA a particulares, actos administrativos que, están respaldados por la presunción de legalidad que les asiste, la que no se quebranta por el hecho de que se ordene la cancelación de los registros inmobiliarios como lo dispuso el a quo.

Así, al tratar la parte demandante de revelar que tales adjudicaciones no se hicieron conforme a la ley, por recaer sobre terrenos que no eran baldíos sino que hacían parte de una tradición que data de más de 50 años a su favor, es claro que la discusión central de este debate se refiere, más que al control de escrituras y registros, a un juicio de legalidad en el que lo pertinente era controvertir los aludidos actos administrativos de adjudicación, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

En consonancia con ello, asiste razón a los apelantes al indicar que la orden de cancelación de los actos de registro contenida en el fallo impugnado, deja vigentes los efectos de los actos de adjudicación y por tanto resulta inane, de cara a lo que pretende la actora.

Para reforzar el análisis atiende la Sala que el procedimiento administrativo de adjudicación de baldíos, tiene por objeto permitir y garantizar de manera efectiva el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que ocupan y explotan un predio por un período de tiempo determinado, finalizando la actuación con un acto administrativo a través del cual se adjudica el predio a las personas que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, decisión contra la cual procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual con sujeción al artículo 136 numeral 4 CCA caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de la publicación, cuando ella sea necesaria, o desde la ejecutoria, en los demás casos, siendo que para los terceros eventualmente afectados con el acto



administrativo, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.

De manera que al pretender la actora con la instauración de la presente demanda, que se deje en claro que es la única propietaria del predio que alega como de su propiedad –EL GUAJIRO–, es evidente que los actos administrativos objeto de controversia no pueden ser otros que las resoluciones por medio de las cuales se adjudicó a otras personas dicho terreno, pues son los actos administrativos definitivos que en el caso crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, teniéndose que al ser declarados nulos, se despojaría a los demandados de la titularidad del dominio sobre los predios que se reclama, generándose como consecuencia de la nulidad de la adjudicación, la cancelación de su inscripción y registro en el folio o folios de matrícula inmobiliaria correspondientes.

Necesario es indicar, por otra parte, que la actora conoce que el origen del daño que alega está en los referidos actos administrativos; razonamiento que está debidamente demostrado en autos, comoquiera que dentro del acervo reposan documentos que evidencian que la señora Silvia Mercedes Ospino Bermúdez solicitó al INCODER la revocatoria directa de la Resolución 0030 de 6 de febrero de 1997, a través de la cual el INCORA adjudicó el predio baldío “El Cardón”, al señor Telésforo González Epiayu, predio cuya titularidad se pretende clarificar con la demanda (Fl. 104, cuaderno de pruebas) Y es que, justamente, bajo el argumento de que el predio “El Cardón” constituía una porción de terreno que, en su criterio, no era baldío y pertenecía al inmueble de mayor extensión denominado “EL GUAJIRO”, fue que la actora inició dicho trámite de revocatoria directa.

En ese orden, y al no ser viable que con la sola demanda de control de legalidad de las escrituras públicas y los registros inmobiliarios referidos, se defina de fondo la presente causa, y dado que para zanjar la misma resulta imperativo determinar la legalidad de los actos de adjudicación de baldíos citados, ha de concluirse que asiste razón a los apelantes en su argumento, pues claro es que la Sala no puede enjuiciar en este momento e instancia, decisiones administrativas que no fueron objeto de censura, máximo al no haberse vinculado a la causa, a la autoridad que las emitió.

En esa línea, como quiera que los actos de adjudicación de baldíos no fueron objeto de demanda, pero sí lo fueron los actos de registro, no podía el operador judicial en el caso *sub examine*, realizar un análisis tendiente a establecer si la conducta de la administración se ajustó o no a derecho, pues, nada haría – verbigracia – declarando la nulidad, como lo hizo el a quo, de los registros de matrículas abiertos con motivos de las adjudicaciones efectuadas por el INCORA, si los efectos de aquellos –resoluciones de adjudicación– aún orbitan dentro del mundo jurídico, amparados por la presunción de legalidad que los reviste, todo lo cual, impone en ese sentido un fallo inhibitorio en esta segunda instancia, enmarcado claro está, en lo que es objeto de alzada.

Desde otra arista, se advierte que como argumento de apelación que toca también con la idoneidad de la demanda, se plantea adicionalmente el que critica la acción escogida, es decir, la de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida por la parte actora, indicándose que contrario a lo estimado por el a quo – quien estudió el tema y consideró que la incoada era la acción debida –, la acción procedente era la de nulidad simple.

Al respecto, cabe precisar por el Tribunal que la estimación del despacho de primera instancia sobre el tipo de acción escogida no resulta acertada, por cuanto acorde con la línea consolidada del Consejo de Estado, desde época anterior a la del fallo apelado, los actos de registro positivo de la propiedad inmobiliaria solo son controlables por la vía de la



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

nulidad simple, a diferencia de los actos que niegan el registro, conocidos como notas devolutivas o actos de no registro, los que sí lo son por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho⁸. De manera, que la acción de plena jurisdicción fallada por el juzgado de primera instancia, no resultaba ser la idónea para pretender la cancelación de registros inmobiliarios, situación que se suma a la de la indebida individualización de los actos acusados y refuerza la ineptitud del libelo en aspectos sustanciales.

Ahora bien, imponiéndose declarar probada la excepción de ineptitud de la demanda, no queda otro camino al Tribunal que inhibirse de desatar de fondo la causa, ello, muy a pesar de conocer la limitación genérica que tienen los operadores judiciales de dictar sentencias inhibitorias.

Para justificar la inhibición, debe dejarse sentado que dentro de las posibilidades hermenéuticas que el ordenamiento ofrece a este Tribunal, no existe una que hubiera permitido la adopción de una decisión de fondo, mucho más acorde con la función de administrar justicia y dada la prevalencia de los derechos fundamentales sobre el principio de autonomía funcional.

En efecto, conforme a lo que se ha dicho, no queda duda que más gravoso resultaría, al hacer un juicio de ponderación, que en esta segunda instancia, limitada funcionalmente a los argumentos de los apelantes vencidos en la primera instancia, se procediera a controlar actos no acusados, lo que abiertamente sería vulnerador del debido proceso y del derecho de defensa, máximo al no haberse vinculado pasivamente a la causa a la entidad que expidió dichos actos.

Asimismo, habría que valorar que revocar el fallo apelado y en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda, implicaría transitar por la cosa juzgada y podría constituirse en una barrera definitiva para que la actora acudiera a la figura de la revocatoria directa ante la entidad que decidió la adjudicación de los baldíos; a su vez, confirmar dicho fallo estimatorio de pretensiones de la demanda, tampoco haría efectivos los derechos que la actora pretende, por cuanto se repite, quedarían vigentes los actos de adjudicación de baldíos lesivos de sus supuestos derechos.

Es más, si se tuviera el principio *iura novit curia* como rector de la solución y puerta abierta para tener por superadas las falencias formales de la demanda, salvaguardar el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia de la actora y así controlar la legalidad de los actos de adjudicación no acusados, tampoco sería posible un pronunciamiento de fondo bajo ese supuesto, por cuanto para ello habría que tener en cuenta igualmente el término de la caducidad correspondiente, acorde con lo consagrado en el numeral 4º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁹, que para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de adjudicación de baldíos proferidos por el INCORA señala un término de 2 años contados a partir de su publicación, y para los

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Rad.: 11001-03-24-000-2018-00452-00. Actor: José Miguel Maldonado y otros. Demandado: Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal. Ref.: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Asunto: Remite por competencia. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Auto interlocutorio en el que se expone la línea jurisprudencial respecto al referido asunto y se cita al respecto sentencia de 3 de noviembre de 2011.

⁹ El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, dispone: (...) 4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos".



terceros¹⁰, a partir de la inscripción del acto en la Oficina de Instrumentos Públicos, términos estos que estarían abiertamente expirados¹¹ si se tiene en cuenta que la demanda fue radicada el 21 de octubre de 2008 (Fl. 73).

De manera que la vía que resulta razonada, proporcionada y acorde con los principios que rigen la administración recta de justicia, es inhibirse de sentenciar la presente causa enmarcada en los recursos de apelación generadores de esta instancia. De esta forma, se resalta, cumple la Sala con la carga de argumentación que emitir un fallo inhibitorio impone en un estado social de derecho¹².

Por último, debe valorarse que el ordenamiento jurídico colombiano tiene dispuesto aún un mecanismo administrativo para garantizar los derechos de quienes como la demandante, consideran ilegales las adjudicaciones de bienes baldíos, previendo la Ley 144 de 1992 que el INCORA – o autoridad que haga sus veces, ha de entenderse - podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. Así, y con todo que ha de soportar la adversidad derivada de no presentar una demanda idónea, cuenta la demandante con la institución de la revocatoria directa para canalizar sus pedidos en sede administrativa y tal como viene haciéndolo en relación con el predio “El Cardón”.

Lo que se decidirá

Acorde con lo expuesto, se revocará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de fecha 19 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Riohacha, numeral que ordenó a la superintendencia de notariado y registro – oficina de registros de instrumentos públicos de Riohacha, la cancelación de los registros de matrículas abiertos con motivo de las adjudicaciones efectuadas por el INCORA.

En su lugar, se declarará probada la excepción de ineptitud de la demanda por no haberse demandado los actos de adjudicación de baldíos expedidos por el INCORA y de los que se deriva la tradición de los predios cuestionada en la demanda. Como consecuencia de dicha declaratoria, se inhibirá el Tribunal de decidir de fondo sobre la controversia inmobiliaria entre la actora y los demandados apelantes.

Por último, en torno a los demás numerales de la parte resolutive del fallo apelado, el primero de ellos contentivo de la inhibición del a quo para decidir lo atinente a las escrituras públicas demandadas y el tercero, que denegó las demás pretensiones de la demanda, ningún análisis puede hacer el Tribunal, no solo por la ineptitud de la demanda, sino porque no fueron planteadas inconformidades sobre lo allí decidido y por la limitante de la no

¹⁰ En efecto, siendo que la actora no fue la beneficiaria de las adjudicaciones hechas por el INCORA, se le trataría como tercero interesado, respecto de quien el término de caducidad empezaría a contar a partir de la inscripción de los actos de adjudicación en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria de cada uno de los terrenos adjudicados a través de las correspondientes resoluciones.

¹¹ Con relación al predio El Cardón, adjudicado a través de Resolución No. 0030 de 1997, el registro se efectuó el 30 de abril de 1997. En cuanto al predio Guayacanal, adjudicado por el INCORA a través de Resolución No. 00664 de 1999, su registro se realizó el 24 de diciembre de 1999. Respecto al predio finca El Guajiro, adjudicado mediante Resolución No. 00854 de fecha 12 de julio de 2000, el registro se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2000.

¹² C-666 de 1996 - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero, Bogotá, 1° de agosto de 2018, Radicación No. 47001-23-31-000-2002-01320-01(41488), Actor: Germán Gustavo Henríquez Anaya y Otros, Demandado: INCORA y SUPERNOTARIADO Y REGISTRO.



Rad. No. 44-001-33-40-001-2008-10422-01

reformatio in pejus, considerando que tales decisiones no se entienden desfavorables a los apelantes integrantes de todos del extremo pasivo.

3.6. Condena en costas

Toda vez que no se observa actuación temeraria de la parte vencida, en aplicación del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 que indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente, no habrá lugar a imponerlas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto el **Tribunal Administrativo de La Guajira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR en el marco de los recursos de apelación que se deciden, el numeral SEGUNDO de la sentencia proferida el diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), por el Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Riohacha, que ordenó a la superintendencia de notariado y registro - oficina de registro de instrumentos públicos de Riohacha, la cancelación de los registros de matrícula inmobiliarias Nos. 210-31450, 210-38177, 210-37014, 210-36843, 210-39940, 210-39941, 210-39942, 210-39943, abiertas con motivo de las adjudicaciones efectuadas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria "INCORA".

SEGUNDO: En lugar del aparte revocado de la aludida sentencia de primera instancia, se dispone **DECLARAR** probada la excepción de ineptitud de la demanda e **INHIBIRSE** de decidir el fondo de la presente causa en lo que fue objeto de las alzas. Lo anterior, de acuerdo y con sujeción a las razones ampliamente expuestas en el presente proveído.

TERCERO: Sin condena en costas de segunda instancia.

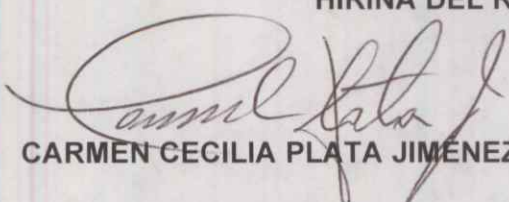
CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA** el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones respectivas, descargándolo del inventario de procesos del Despacho Ponente y dejando el registro del número de folios y cuaderno objeto de remisión.

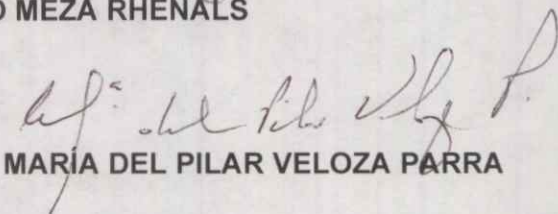
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada en sesión de sala de la fecha.

Las Magistradas


HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS


CARMEN CECILIA PLATA JIMENEZ


MARIA DEL PILAR VELOZA PARRA