



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, siete (07) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-006-2018-00222-01
ACCIONANTE: MARÍA MARGARITA VERBEL TINOCO
ACCIONADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SINCELEJO
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionante, contra la sentencia adiada 30 de julio de 2018, a través de la cual, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo negó el amparo solicitado dentro de la presente acción de tutela.

I.- ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones¹:

MARÍA MARGARITA VERBEL TINOCO, en nombre propio, solicita la protección de su derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SINCELEJO**. Pide que se ordene a tal entidad, que le dé trámite a la solicitud de inscripción de una escritura pública, que presentó el día 27 de diciembre de 2017.

¹ Folio 3, cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos²:

Indica la accionante, que el 27 de diciembre de 2017, solicitó ante la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SINCELEJO** el registro de la escritura pública N° 1633 del 25 de noviembre de 2017, *“escritura que fue devuelta el 12 de enero de 2018, porque los linderos y medidas no coincidieron con escrituras anteriores que habían registrado con diez hectáreas”*.

Precisa la actora, que en el año 2004, el inmueble se registró con ocho hectáreas, luego en el 2005, se protocolizó con una porción de 10 hectáreas y 1520 m².

Manifiesta, que *“después de tantas anotaciones con diez hectáreas y 1523 m², ahora devuelvan dicha escritura donde el filtro que es instrumentos públicos no devolvió tres anotaciones con estas medidas, por lo que es la única entidad encargada de registrar los inmuebles”*.

Sostiene, que el actuar de dicha entidad, quebrantó su derecho fundamental de petición.

1.3.- Contestación³:

Refiere la entidad accionada, que el 27 de diciembre de 2017 la señora **MARÍA MARGARITA VERBEL TINOCO**, solicitó el registro de la escritura pública N° 1.633 del 20 de noviembre de 2017, a través de la cual, se protocolizó la venta de una porción rural de 10 hectáreas, con un área de 4.682 metros cuadrados, distinguida con matrícula inmobiliaria N° 340-40719.

Precisó, que dicho folio de matrícula corresponde a una finca denominada “Santa Lucia”, ubicada en el Municipio de Sincelejo, de 8 hectáreas, cuyos

² Fls. 1 – 3, cuaderno de primera instancia.

³ Fls. 25 -42, cuaderno de primera instancia.

linderos se encuentran especificados en la escritura pública N° 658 del 2 de septiembre de 1976.

Manifestó, que mediante la nota devolutiva del 12 de enero de 2018, se inadmitió la solicitud de registro que presentó la demandante y se le devolvió sin registrar la escritura pública N° 1.633 de 20 de noviembre de 2017, porque existe incongruencia entre el área y/o linderos del predio y el inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria N° 340-40719, que es de 8 hectáreas y el que se pretende registrar, es de 10 hectáreas.

Dijo, que en dicha nota devolutiva se le indicó a la accionante, que contra ella procedían los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, pero no los interpuso.

Señaló, que el hecho de que la entidad, posiblemente, haya registrado uno o varios documentos que no reunían los requisitos legales para su inscripción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 1579 de 2012, no significaba la consolidación de derechos, ni que la entidad estuviera obligada a inscribir todos los documentos que presentaban el mismo error.

Concluyó, que la accionante no ejerció los mecanismos ordinarios de defensa, ni tampoco padece un perjuicio irremediable, que haga procedente la presente acción de tutela.

1.4.- Providencia recurrida⁴:

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 30 de julio de 2018, declaró improcedente la acción de tutela y a la vez, negó el amparo del derecho de petición, invocado por la señora **MARÍA MARGARITA VERBEL TINOCO**. Al efecto, consideró:

⁴ Fls. 52 - 59, cuaderno de primera instancia

“La acción de tutela no es procedente para ordenarle a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo que registre la escritura pública No. 1633 del 20 de noviembre de 2017, porque no se acreditó que la actuación administrativa adelantada por la entidad ante la solicitud de registro presentada por la accionante el 27 de diciembre de 2017 esté vulnerando sus derechos fundamentales, tampoco que los mecanismos judiciales con los que la demandante cuenta ante la jurisdicción contencioso administrativo no son idóneos o que se le esté causando a la demandante un perjuicio irremediable.

(...)

Sumado a lo anterior, la accionante no interpuso los recursos administrativos que procedían contra dicha nota devolutiva; y no acreditó que se encuentre en alguna circunstancia de vulnerabilidad que le reste idoneidad al medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho (art. 138 de la Ley 1437 de 2011) ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por otra parte, el juzgado afirma que la respuesta dada por la entidad demandada mediante la nota devolutiva del 12 de enero de 2018, a la solicitud de registro que presentó la demandante, no desconoce su derecho fundamental de petición, ya que la entidad dentro del procedimiento que inició le informó a la accionante la razón por la que, no es posible registrar la escritura pública No. 1.633 del 20 de noviembre de 2017, y de acuerdo con lo dicho por la jurisprudencia constitucional la respuesta a una solicitud no necesariamente debe ser positiva.”

1.5. - Impugnación⁵:

Inconforme con la anterior decisión, la parte accionante argumentó que *“existe una inseguridad jurídica, brindada por una oficina de registro donde se tiene la certeza de lo que aparece registrado es lo que realmente existe con las medidas de un bien”*.

Resaltó, que si bien hubo contestación a la solicitud, también lo es que la entidad vulneró el sistema jurídico, toda vez que habían inscrito a su escritura sin números de las medidas del predio.

⁵ Folio 63, cuaderno de primera instancia.

Afirmó, que no ejerció los recursos de ley, toda vez que en la oficina donde fue atendida, le dijeron que le iban a solucionar la presunta incongruencia.

II.- CONSIDERACIONES:

2.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2.2.- Problema jurídico.

En el sub examine, el debate central se circunscribe en establecer: ¿Resulta procedente la acción de tutela promovida por la señora **MARÍA MARGARITA VERBEL TINOCO**, con el fin de que se ordene la inscripción de una escritura pública?

2.3.- Análisis de la Sala.

2.3.1 Generalidades de la acción de tutela.

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas, en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política⁶.

⁶ "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión".

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona, la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho, que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Ahora, para la procedencia de la acción, es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

2.3.2 Núcleo esencial del Derecho de Petición.

En lo que concierne al Derecho de Petición, el artículo 23 de la Constitución Política señala: *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*.

Del mismo modo la Ley 1755 de 30 de junio de 2015, actualiza la sustancialidad del derecho fundamental en mención, con el dinamismo de juicios constitucionales, conservándose la regla general, de la emisión de respuesta en **quince (15) días** y asumiendo las excepciones de la normativa anterior (petición de documentos -10 días-; consultas -30 días).

En este orden de ideas y considerando que, el núcleo esencial del derecho de petición, se mantiene incólume con el solo Art. 23 superior, a más de las reglas jurisprudenciales, dispuestas sobre la materia,

delimitándose los lineamientos legales, conforme lo dispuesto en la nueva normativa, en concordancia con los juicios y consideraciones forjados por la jurisprudencia constitucional.

Aclarado lo anterior, cabe traer a colación que la Honorable Corte Constitucional, ha indicado el alcance del derecho fundamental de petición y ha manifestado, que la respuesta a la solicitud debe: **(i)** ser pronta y oportuna; **(ii)** resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; **(iii)** y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario.

En el evento, que la respuesta emitida por el ente requerido, carezca de uno de estos tres presupuestos, se entenderá que la petición, no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental⁷.

En tal sentido, la alta Corporación, se ha pronunciado⁸, señalando:

“El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. Al respecto la sentencia T-377 de 2000 expresó:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos

⁷ Corte Constitucional, sentencia T- 490 de 2007.

⁸ Sentencia de tutela de 1º de abril de 2013, expediente T-3674925, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) *Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

e) *Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. (...)*

g) *En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

h) *La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

i) *El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."*

Así, la respuesta de la administración debe resolver de manera precisa y completa, el escrito sometido a su consideración⁹, además debe ser dada

⁹ Ver sentencia T -166 de 1996, donde se señaló: "... ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de sostener que el derecho de petición no se ve satisfecho simplemente porque la autoridad ante la cual se eleva la solicitud se limite a responder y menos a acusar recibo, sino que debe producirse una respuesta que guarde relación con lo solicitado, sin que ello implique necesariamente, que ella deba ser favorable; es decir, que el funcionario competente está en la obligación de analizar a fondo la petición para emitir una respuesta que guarde relación directa con lo solicitado en la misma"

a conocer, por ende, no se tiene satisfecho este derecho, cuando la entidad, responde evasivamente o se limita a la simple afirmación, de que el asunto se encuentra en revisión.

La comunicación de la respuesta a la petición, se puede dar por diversos medios, siendo normalmente utilizada la notificación por correo certificado; no obstante lo anterior, también es permitido que la misma, se haga a través de medios electrónicos o digitales, siempre que el peticionario tenga facilidad de acceso a éstos y así lo acepte.

2.3.3. Del debido proceso administrativo.

El debido proceso es un derecho fundamental que posee una estructura compleja, por cuanto está compuesto por un plexo de garantías, que deben ser tenidas en cuenta en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales, son el ejercicio de funciones, bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

“... el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.¹⁰

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso, como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones, establecidas por la ley, las cuales deben concatenarse al adelantar todo

¹⁰ C-980 de 2010 (M. P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

proceso judicial o administrativo¹¹. Entre estas se cuentan, el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos¹².

2.4. Caso en concreto

Para el caso concreto la Sala confirmará la sentencia recurrida, conforme el análisis que se pasa a exponer.

Para este Tribunal es claro que el amparo solicitado resulta improcedente, porque en lo que atañe a la solicitud que fue promovida por la accionante, la misma se encuentra solventada y ejercida conforme los

¹¹ La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, ver la sentencia C-980 de 2010.

¹² En la citada sentencia C-980 de 2010, se ahonda en este aspecto: “8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso” “3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. || 3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.

lineamientos de Ley 1579 de 2012, “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos”, de donde surgen las etapas que conforman el sistema registral.

Es menester evocar, que el artículo 60 del estatuto en mención, señala:

“ARTÍCULO 60. RECURSOS. *Contra los actos de registro y los que niegan la inscripción proceden los recursos de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación, para ante el Director del Registro o del funcionario que haga sus veces.*

Cuando una inscripción se efectúe con violación de una norma que la prohíbe o es manifiestamente ilegal, en virtud que el error cometido en el registro no crea derecho, para proceder a su corrección previa actuación administrativa, no es necesario solicitar la autorización expresa y escrita de quien bajo esta circunstancia accedió al registro.”

Adviértase, entonces, que el accionar funcional de los servidores de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICO**, está regulada precisamente por el marco legal antedicho, el que a su vez dispone los términos, parámetros, reglas y todo el andamiaje procedimental que debe cumplirse, a fin de garantizar el debido proceso en el ámbito del registro de la propiedad como servicio público estatal, de ahí que, deba atenderse a las normas propias de la Ley 1579 de 2012 y no a través de la acción de tutela, a la hora que se pretenda definir la situación jurídica de la accionante.

Es importante resaltar que en el expediente, no hay prueba que permita determinar un perjuicio irremediable a la accionante, que pueda hacer procedente, de manera subsidiaria la presente acción de tutela.

En efecto, para que la acción de tutela - en principio subsidiaria - pudiese desplazar a los medios ordinarios de defensa, resultaba necesario entonces explicar y demostrar un perjuicio irremediable, que se pudiese evitar con el pago de la obligación dineraria y que el asunto exigiera un debate de fondo, sobre la ineficacia de los procesos ordinarios.

De ahí que, la Sala, se incline por declarar la improcedencia de la acción de tutela, dado que existen mecanismos propios que permiten a la accionante obtener lo perseguido, tanto en sede administrativa, como en el campo judicial ordinario.

Por tal razón, resultando improcedente la acción de tutela, se confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 30 de julio de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaría de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0132/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA