



13001-3333-002-2018-00254-01

Cartagena de Indias D.T. y C., cinco (05) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN DE TUTELA. – IMPUGNACIÓN -
RADICADO	13001-3333-002-2018-00254-01
DEMANDANTE	NELCIDA MARIA DIAZ MONTIEL
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA
MAGISTRADO PONENTE	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
TEMA	DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la accionante, contra la sentencia de tutela del catorce (14) de noviembre de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió conceder el amparo solicitado y declarar la carencia de objeto por hecho superado.

III.- ANTECEDENTES

- Pretensiones. (Fl. 3)

La parte actora solicita que le amparen sus derechos fundamentales a la vivienda digna, patrimonio de familia, debido proceso y dignidad humana, con el objeto que se le ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, la eliminación y anulación de la anotación número 12, consistente en medida de embargo por parte de la Alcaldía, de la matrícula inmobiliaria número 060-158792 por las razones de ilegalidad e inembargabilidad de la vivienda.

Adicionalmente pide que se conmine a la Superintendencia de Notariado y Registro, y al Registrador de la ciudad de Cartagena al cumplimiento de sus funciones, con la prestación de una asesoría adecuada y a tiempo por los asesores jurídicos.

- Hechos (Fl. 1 y 2)

La parte accionante narra los hechos de la subsiguiente manera:



13001-3333-002-2018-00254-01

1. El día 10 de julio de 2018 solicité ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circuito de Cartagena, certificado de Tradición y Libertad del inmueble con matrícula inmobiliaria número 060 – 158792.
2. El bien inmueble antes referenciado es la vivienda de interés social que adquirí, la cual está constituida como patrimonio de familia y se halla afectada como vivienda familiar, constatándose esto con las anotaciones números 007 y 008 respectivamente contenidas en la Matricula Inmobiliaria.
3. Por las anteriores características que posee la vivienda, la misma goza de la garantía de inembargabilidad, sin embargo, por medio de la consulta efectuada el día 10 de julio de 2018, me percaté de una medida cautelar de embargo por parte de la jurisdicción coactiva de la Tesorería Distrital de Cartagena, la cual se corrobora en la anotación número 012 de la Matricula Inmobiliaria.
4. El embargo decretado mediante oficio AMC- 37476 del 20 de octubre de 2016, es contrario a la garantía de inembargabilidad y además dicho acto administrativo con mandamiento de pago dictado no fue notificado, vulnerando así mi derecho de defensa y debido proceso, de manera que dicha decisión adoptada por la Alcaldía de Cartagena de Indias e inscrita por la Oficina de Instrumentos Públicos es a todas luces ilegal por ser contraria a la garantía de inembargabilidad que detenta el inmueble precitado.
5. Por lo previo, instauré acción de tutela contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos solicitando la anulación de la anotación 012 que afecta el bien inmueble con la medida cautelar de embargo, sin embargo el recurso de amparo no prosperó por resultar improcedente por no haber realizado reclamación previa ante la Oficina pluricitada.
6. Por dicha razón, presenté la solicitud de anulación de la anotación número 012 contenida en la matrícula inmobiliaria, vía internet el 27 de septiembre de 2018 ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como también lo hice ante el asentamiento físico de la entidad con el formato de corrección establecido para tal fin, no obstante hasta la fecha no he recibido respuesta a ninguna de las solicitudes realizadas.
7. Por el comportamiento omisivo de la entidad accionada, formulo acción de tutela por la vulneración a mis derechos fundamentales al debido proceso, vivienda digna, patrimonio de familia y dignidad humana.



13001-3333-002-2018-00254-01

CONTESTACIÓN

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Superintendencia de Notariado y Registro ni la Personería Distrital de Cartagena rindieron informe de la presente acción de tutela dentro de la oportunidad exigida por el Decreto 2591 de 1991.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación rindió informe dentro de la oportunidad establecida, argumentando lo siguiente:

Procuraduría General de la Nación

Señaló ésta entidad que una vez revisado los sistemas de información misional constató que la accionante no había solicitado ninguna intervención en su caso.

Indicó también que, recibida la tutela, ordenó la apertura de un proceso misional preventivo bajo el radicado IUS-E-2018-550337, en cumplimiento de la Resolución número 132 de 30 de abril de 2014 de la P.G.N. en ejercicio de las funciones de seguimiento preventivo y de control de gestión que le confiere el Decreto Ley 262 de 2000 y la Resolución número 312 de 06 de mayo de 2003.

Dentro de dichas diligencias, se practicó visita especial en la oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, constatando que mediante Oficio número CJORIP número 0602018EE1010811 de fecha 26 de octubre de 2018, dicha dependencia solicitó a la Tesorería Distrital de Cartagena cancelar la medida cautelar decretada con el Oficio número AMC-37476 adiado 20 de octubre de 2011, dentro de proceso fiscal que cursa en su Despacho contra la accionante, en el mismo escrito indica el procedimiento que se debe seguir atendiendo lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012, que indica que los errores que modifiquen la situación jurídica del inmueble y que hubieren sido publicitados o que hayan surtido efectos entre las partes o ante terceros, solo podrán ser corregidos mediante actuación administrativa, cumpliendo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 1437 de 2011.

Por otra parte se observó, la respuesta dada a la peticionaria mediante Oficio número CJORIP número 0602018EE10758 de fecha 26 de octubre de 2018 donde se le indicó el procedimiento señalado en el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012 ídem y las actuaciones realizadas por dicho despacho registral.

Finalmente expuso la entidad que en cumplimiento de la función que no implica en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones



13001-3333-002-2018-00254-01

administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas, las recomendaciones u observaciones que se presentan en desarrollo de esta, se fundamentan en argumentos legales, jurisprudenciales o doctrinales, y en pro de la tutela de los derechos de los ciudadanos, debiendo las autoridades públicas tomar sus decisiones dentro de la autonomía institucional. Por otra parte, la tutela es improcedente ya que no se adecua a la subregla establecida referente a la existencia de medios judiciales de protección ordinarios al alcance de la actora amen que no parece demostrado perjuicio irremediable. Por lo que solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- Sentencia de Primera Instancia (Fl. 53-59)

El Juzgado Segundo (02) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de catorce (14) de noviembre de 2018; resolvió conceder el amparo solicitado, argumentando entre otras cosas que:

"(...) En el sub examine, denota el Despacho, prima facie, que la situación fáctica sobre la cual se podría pronunciar efectivamente desapareció, pues el hecho que generaba un panorama de vulneración de los derechos invocados por la promotora de la causa fue superado con la contestación efectiva que la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Cartagena brindó a las solicitudes efectuadas.

Esta última circunstancia, si bien no justifica la negligencia de la entidad accionada de responder en término las peticiones elevadas por la accionante y la consecuente vulneración de su derecho fundamental de petición y debido proceso, se evidencia que las pretensiones planteadas en sede de tutela ya se encuentran satisfechas pues, es cierto que fue enterada de la información que deprecaba alrededor de sus solicitudes y del procedimiento a impartir para que se lleve a cabo la corrección de anotación en el folio de matrícula inmobiliaria requerida.

Pese a ello y atendiendo el objeto de las peticiones y su consecuente resolución, se prevendrá a la parte accionada, para que la actuación administrativa de "corrección de anotación de folio de matrícula inmobiliaria identificado con el número 060-158792, se tramite en consonancia a la normatividad que la rige (Ley 1579 de 2012 y Ley 1437 de 2011), sin mayores dilaciones.

En el mismo sentido, se prevendrá a la Procuraduría General de la Nación para que dentro del marco de sus funciones, continúe atento al proceso misional preventivo, que inició en virtud de la presente acción de tutela y de la Resolución número 132 de 30 de abril de 2014, para evitar que se presente la vulneración de derechos fundamentales".

- La impugnación. (Fls. 64-65)

La parte accionante presentó impugnación contra la sentencia de (14) noviembre de 2018, por medio de la cual concedió el amparo solicitado y declaró la carencia de objeto por hecho superado.



13001-3333-002-2018-00254-01

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Conforme lo prevé el artículo 207 del CPACA, se hace control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso en esta etapa del diligenciamiento, advirtiéndose por la Sala que no se evidencian vicios que puedan acarrear nulidad.

V.- CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación de la presente acción, con base en la Constitución Política y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991.

- PROBLEMA JURÍDICO.

De conformidad con lo anterior, en el caso que nos ocupa, se desprenden los siguientes problemas jurídicos, a saber:

¿Es procedente excepcionalmente vía tutela, la anulación de una anotación contenida en el Folio de Matricula Inmobiliaria de un bien inmueble por la expedición de un acto administrativo contentivo de medida cautelar de embargo?

En el evento de ser procedente, corresponde determinar lo subsiguiente:

¿El bien inmueble objeto de litigio está gravado como un bien inembargable?

De responderse afirmativamente el anterior interrogante, deberá la Sala resolver:

¿Vulnera los derechos fundamentales a la vivienda digna, patrimonio de familia, debido proceso y dignidad humana de la accionante, el acto de la anotación de un acto administrativo que contiene una medida cautelar de embargo en el Folio de Matricula Inmobiliaria de un bien inmueble inembargable?

Por otra parte, esta Corporación Judicial resolverá sí en el *sub examine* existe violación al derecho fundamental de petición, a pesar que la accionada no lo adujo, en virtud del principio *Iura Novit Curia*¹ se pasará a analizarlo por hallarse en el marco factico de la acción de tutela.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T 851 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. El principio ***Iura Novit Curia*** "es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen".



13001-3333-002-2018-00254-01

- TESIS

La Sala considera pertinente adicionar a la sentencia del *a quo* la improcedencia de la tutela frente a la pretensión de la anulación de un acto administrativo, toda vez que el amparo que persigue la parte accionante, puede obtenerlo a través de otro medio ordinario que le provee el ordenamiento jurídico vigente, así mismo, el recurso de amparo está condenado de antemano a ser improcedente, debido a que no se cumplen los presupuestos exigidos por la Corte Constitucional para estudiar de fondo la afectación de derechos fundamentales por parte de un acto administrativo como tampoco demostró la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable. En lo demás se confirmarán las demás determinaciones adoptadas por el Juez de Primera Instancia, por encontrarse ajustadas a lo establecido por la Jurisprudencia Constitucional.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto 2591, establecen que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, podrá ejercer acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. En este último caso, en los eventos señalados en la Ley.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiaria, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

- PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

Para el caso que nos ocupa es imprescindible determinar el marco jurídico de la procedencia excepcional del recurso de amparo contra actos administrativos, por cuanto en el *sub examine* la parte actora pretende en el fondo, la anulación de un acto administrativo contenido en un folio de matrícula inmobiliaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado desde sus primeros pronunciamientos que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, puesto que su objeto no es el de sustituir a los medios judiciales ordinarios que tienen a su disposición los ciudadanos. En tal sentido, ha recalcado que ante la existencia de otros medios de defensa judicial, la acción de tutela por regla general es improcedente.



13001-3333-002-2018-00254-01

Lo anterior se fundamenta en lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual dispone:

***"La acción de tutela 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"*. (Negritas de la Sala).**

Del mismo modo, la Corte Constitucional ha advertido que la tutela no constituye un mecanismo o una instancia para definir aquellos conflictos que la Ley ha establecido como competencia de otras jurisdicciones. Esto por cuanto el ordenamiento jurídico dispone la existencia de jurisdicciones distintas a la Constitucional, que de forma especializada atienden cada uno de los diferentes conflictos que los ciudadanos elevan ante la administración de justicia. Pero precisando además, que las decisiones de todas las autoridades, incluidas por supuesto las judiciales, deben someterse al ordenamiento jurídico, marco dentro del cual los derechos fundamentales tienen un carácter primordial.

Bajo esta premisa, si los procesos ordinarios están diseñados para solucionar los conflictos jurídicos y en consecuencia, proteger los derechos de las personas, la tutela no puede ser empelada como un mecanismo alternativo o complementario. Así las cosas, la procedencia de la tutela está supeditada a que para su ejercicio se hayan agotado todas las instancias y los recursos con los que cuenta el afectado para la protección de sus derechos fundamentales.

Sin perjuicio de lo antecedente, la Suprema Corporación Judicial Constitucional ha precisado que debido a la finalidad de la acción de tutela, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, al analizar su procedibilidad es necesario valorar en cada caso concreto su viabilidad o no. Ello, debido a que no basta con la existencia del medio ordinario de defensa judicial, pues habrá que determinar (i) si este es idóneo y eficaz, y en última instancia, (ii) la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales de las personas.

En cuanto al requisito de idoneidad, el Tribunal Constitucional ha indicado que éste hace referencia a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho y en lo que respecta a la eficacia, se ha señalado que se relaciona con el hecho de que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado.

² Corte Constitucional. Sentencia T 161 de 2017. Magistrado Ponente: Jose Antonio Cepeda Amarís.



13001-3333-002-2018-00254-01

De manera que, para determinar la concurrencia de estas dos características del mecanismo judicial ordinario, deben analizarse entre otros aspectos:

- (i) Los hechos de cada caso
- (ii) Si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente ofrece la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela
- (iii) El tiempo de decisión de la controversia ante la jurisdicción ordinaria
- (iv) El agotamiento de la posibilidad de ejercicio del derecho fundamental durante el trámite
- (v) La existencia de medios procesales a través de los cuales puedan oponerse los argumentos relacionados con la protección de los derechos fundamentales
- (vi) Las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido o no espere promover los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance
- (vii) La condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario que exige una particular consideración de su situación.

Así las cosas, la Corte ha admitido excepcionalmente el amparo definitivo en materia de tutela ante la inexistencia de un medio de defensa judicial o cuando el existente no resulta idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales de las personas que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, lo que se justifica por la imposibilidad de solicitar una protección efectiva, cierta y real por otra vía.

Aunado a lo expuesto, la Corte Constitucional ha indicado que si el mecanismo es idóneo y eficaz, la tutela solo resultaría procedente si se evidencia la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este caso, la tutela se convierte en viable y el amparo se otorga transitoriamente hasta tanto la situación sea definida en la jurisdicción competente.

En relación al tema del perjuicio irremediable, la Jurisprudencia Constitucional ha decantado los elementos que deben concurrir en el acaecimiento del mencionado perjuicio, así:

- "(i) Que se esté ante un perjuicio **inminente** o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;
- (ii) el perjuicio debe ser **grave**, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;
- (iii) se requieran de medidas **urgentes** para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y



13001-3333-002-2018-00254-01

(iv) las medidas de protección deben ser **impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable³".

En lo concerniente al reproche de actos administrativos por medio de tutela, el Tribunal Constitucional estableció que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos, en razón a que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. No obstante, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.

De acuerdo a lo previamente expuesto, la Corte Constitucional resaltó que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) Que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) Que solamente en estos casos el Juez de Tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente, se ha indicado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de afrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que en los eventos en que se evidencie que la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primero caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.

³ Corte Constitucional. Sentencia T 572 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.



13001-3333-002-2018-00254-01

En síntesis, la tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad".

- Actuaciones administrativas relacionadas con el servicio de registro de instrumentos públicos

La práctica de realizar registros de los bienes inmuebles tiene su origen en la edad media, en la que los señores feudales con el fin de facilitar el recaudo de los tributos por el uso de sus tierras, llevaban un registro de las propiedades que le entregaban a sus vasallos. Una vez terminado el feudalismo, la institución fue acogida por el Estado para llevar control del cobro de impuestos por la posesión y transferencia de bienes raíces^[48].

En Colombia, sin contar algunas normas relacionadas con el registro adoptadas en la colonia como lo fueron las Reales Cédulas del 9 de marzo de 1778 y del 16 de abril de 1783, así como la Ley del 1 de junio de 1844 del Congreso de la Nueva Granada, el primer sistema de registro inmobiliario sólo fue implementado en 1859 con la promulgación del Código Civil de Cundinamarca, el cual posteriormente fue acogido en su mayoría por toda la República. En efecto, en dicha normatividad en el título 43 se consagraban ciertas normas "*sobre los documentos públicos escritos*", en las que se determinaba su valor y la forma de llevarse a cabo el registro en los libros de inscripción.

Así por ejemplo, bajo la vigencia de dicho estatuto el registrador tenía la obligación de llevar tres libros, uno para inscribir los títulos que trasladaban, modificaban o imponían un gravamen al dominio de bienes inmuebles, el segundo para la inscripción de títulos que no afectaran la situación jurídica del inmueble, y el último para anotar los gravámenes sobre el bien como lo eran las hipotecas. Posteriormente, con la Ley 57 de 1887 se introdujo el libro de causas mortuorias, autos de embargo y demandas civiles, y luego se establecieron los libros de registro de documentos privados y de contratos de prenda.

Bajo dicho sistema, para conocer la situación jurídica de un inmueble era necesario revisar todos y cada uno de esos seis libros, pues su registro se



13001-3333-002-2018-00254-01

realizaba por orden cronológico y solamente en el libro correspondiente al acto a registrar, lo cual resultaba poco eficaz debido a su complejidad.

En 1932 se expidió la Ley 40 en la que se estableció un sistema de matrícula inmobiliaria, el cual era paralelo al sistema introducido por el Código Civil. En el artículo 20 de dicha normatividad, se estableció la necesidad de adoptar un libro que llevaba doble página, dividida en seis columnas, en las cuales se inscribían todos los derechos reales y situaciones jurídicas que afectaran al inmueble matriculado.

Ante la dificultad que generaba la dualidad normativa, se simplificó el sistema de registro con la entrada en vigencia del Decreto 1250 de 1970, el cual introdujo, entre otros avances, (i) la unificación registral, pues se establecía que deberá haber un solo folio real para cada inmueble, (ii) la precalificación legal antes de procederse a la inscripción de un título, y (iii) el principio de publicidad, toda vez que cualquier persona tenía acceso al archivo y podía solicitar copias de los mismos.

El Decreto 1250 de 1970 fue derogado por la Ley 1579 de 2012, en la que se mantuvo el sistema de registro, pero se implementaron cambios para mejorar su funcionamiento y con el fin de modernizarlo. Del estudio de la nueva legislación, así como de los estatutos registrales derogados, puede concluirse que los fines históricos de efectuar el registro en Colombia han sido: (i) otorgar publicidad a los actos y contratos que trasladan o mudan el dominio de los bienes raíces, o que le imponen gravámenes o limitaciones al derecho de propiedad de estos, poniendo al alcance de la ciudadanía en general el estado o situación jurídica del inmueble; (ii) servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos conforme al artículo 756 de Código Civil; y (iii) dar mayores garantías de autenticidad y seguridad de los títulos, actos o documentos que fueran autenticados por los notarios al exigirse su registro con el objeto de que un número mayor de funcionarios participaran en su guarda.

En ese sentido, en la Sentencia C-185 de 2003^[49], esta Corporación señaló que *"la función registral, al estar inspirada por el principio de publicidad, garantiza condiciones de seguridad en el tráfico económico y en la circulación de la riqueza inmobiliaria, facilita el perfeccionamiento de todo tipo de negocios jurídicos y asegura las condiciones que evitan la clandestinidad y el fraude negocial"*. Asimismo, en la providencia se consideró que las normas legales que desarrollan el principio de publicidad registral *"se constituyen en desarrollo normativo de los artículos 58 (derechos adquiridos) y 333 (libertad de empresa) y concretan los principios y derechos de los artículos 20 (derecho a la información), 23 (derecho de petición), 74 (libre*



13001-3333-002-2018-00254-01

acceso a los documentos públicos) y 209 (principio de publicidad de la función pública) de la Constitución."

Ahora bien, como se reseñó los procedimientos administrativos relacionados con el registro de bienes inmuebles actualmente se rigen, en general, por lo dispuesto en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, Ley 1579 de 2012^[50], y de manera supletoria por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo^[51]. No obstante, para la época en la que fue proferido Auto del 3 de mayo de 2012 eran aplicables el Decreto 1250 de 1970^[52] y Código Contencioso Administrativo^[53], por lo que la Sala estudiará brevemente estas últimas normas por ser las vigentes para el momento en el que fue expedido el acto administrativo reprochado por la sociedad demandante.

Así, en primer lugar, esta Corte advierte que de conformidad con el artículo 2° del Decreto 1250 de 1970, estaban sujetos a registro todos los actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales que implicaran la constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, así como los actos jurídicos que dispusieran su cancelación.

Igualmente, la Sala encuentra que en el artículo 4° se consagraba que el archivo del registro debía componerse de los siguientes elementos: (i) la matrícula inmobiliaria, destinada a la inscripción de los actos, contratos y providencias, (ii) el libro diario radicador, (iii) los índices de los inmuebles, de los sujetos activos de los derechos inscritos en las matrículas y de los gravámenes registrados, (iv) el archivador, en donde se conservaban los títulos y documentos que hubieran servido para la inscripción, (v) el archivo de certificados y (vi) el libro de visitas.

En relación con la matrícula inmobiliaria, los artículos 5° y 6° la definían como un folio identificado con un código o complejo numeral destinado a un inmueble determinado, en el que se reflejaría el ente territorial donde se encontraba ubicado el bien e incluiría su cédula catastral, así como la descripción de la propiedad, señalándose si la misma era urbana o rural, sus linderos, su perímetro, su cabida y demás elementos de individualización que pudieran obtenerse. En caso de existir plano y descripción catastral, estos tenían que se anexarse al folio como parte integrante del mismo.

En cuanto a la organización del contenido del folio de matrícula inmobiliaria, el artículo 7° señalaba que éste constaría de seis secciones o columnas, con la siguiente destinación:



13001-3333-002-2018-00254-01

Primera	Para inscribir los títulos que conllevaran modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia.
Segunda	Para inscribir gravámenes: hipotecas, prendas agrarias o industriales de bienes que estuvieran destinados al inmueble o radicados en él, actos de movilización y decretos que concedían el beneficio de separación.
Tercera	Para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio: usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones, relaciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal y patrimonio de familia inembargable.
Cuarta	Para la anotación de medidas cautelares, embargos, demandas civiles, prohibiciones y valorizaciones que afectaban la enajenabilidad.
Quinta	Para inscribir títulos de tenencia contruidos por escritura pública o decisión judicial: arrendamientos, comodatos, anticresis y derechos de retención.
Sexta	Para la inscripción de títulos que conllevaran la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

A su vez, el artículo 22 del Decreto en comento, contemplaba el modo de hacer el registro, al señalar que el proceso se componía de: (i) la radicación, (ii) la calificación, (iii) la inscripción y (iv) la constancia de haberse ejecutado ésta, procedimientos que debían adelantarse dentro del término de tres días hábiles. Sobre la legitimación para solicitar la apertura de un folio de matrícula, el artículo 81 expresaba que este sería abierto a solicitud de parte o de oficio por el registrador.

Adicionalmente al proceso de inscripción, los registradores de instrumentos públicos podían adelantar otras actuaciones administrativas, como lo eran, la corrección de errores de origen jurídico, fáctico o administrativo, y la cancelación del folio de matrícula. Dichos procedimientos se desarrollaban según lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, en relación con lo estipulado para el trámite de los derechos de petición instaurados por los ciudadanos, la vía gubernativa y la revocatoria directa^[54].



13001-3333-002-2018-00254-01

Concretamente, al tenor del artículo 82 del Decreto 1250 de 1970, era posible para las autoridades encargadas del registro en cualquier momento adelantar actuaciones tendientes a que los folios de matrícula inmobiliaria reflejaran la real situación jurídica de los predios inscritos. En efecto, dicha facultad se extraía del análisis de la nombrada disposición, la cual estipulaba que *"el modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ordenación, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien"*.

Al respecto, el Consejo de Estado consideró que *"(...) tal disposición, constituye el principal fundamento para la corrección de aquellos errores en los que se haya incurrido al momento de inscribir un título en el registro, bien sea imputable a los particulares o a las oficinas de registro, puesto que, en cualquier caso y por expresa disposición legal, el folio de matrícula inmobiliaria debe publicitar el estado jurídico real del bien en cuestión."*^[55]

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 35 del Decreto Ley 1250 de 1970, los registradores de instrumentos públicos estaban facultados para corregir los errores en los que se hubieran incurrido al realizar la inscripción, *"(...) subrayando y encerrando entre paréntesis las palabras, frases o cifras que deban suprimirse o insertando en el sitio pertinente y entre líneas las que deban agregarse y salvando al final lo corregido, reproduciéndolo entre comillas e indicando si vale o no vale lo suprimido o agregado. Podrá hacerse la corrección enmendando lo escrito o borrándolo y sustituyéndolo y así se indicará en la salvedad que se haga."*

Sobre el particular, la Corte estima necesario distinguir entre la corrección de la inscripción y la cancelación de la misma, siendo esta última el acto mediante el cual se deja sin efectos el registro. En efecto, conforme el citado Decreto la corrección procedía en todos aquellos casos en los que existía un error en la inscripción, mientras que la cancelación sólo podía llevarse a cabo cuando se presentaba ante el registrador *"la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido"*.

En ese contexto, en sentencia del 20 de junio de 1997, el Consejo de Estado explicó que la corrección y la cancelación del registro o inscripción eran dos mecanismos diferentes que otorgan al registrador la facultad de solventar problemas o dificultades que, eventualmente, pudieran presentarse durante el registro. En aquella ocasión, dicha Corporación señaló que:

"(...) ante eventuales problemas que puedan surgir en el registro de una propiedad inmueble, la Administración cuenta con los instrumentos de corrección de la inscripción o de cancelación de la misma, "cuando se presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido". Estos dos mecanismos le otorgan al Registrador unas facultades regladas, las cuales no pueden



13001-3333-002-2018-00254-01

ser desconocidas por la Administración y utilizadas únicamente para los fines previstos en las normas.

No puede el Registrador de Instrumentos Públicos para corregir presuntos errores utilizar procedimientos distintos a la corrección, en la forma señalada en el artículo 35 ibídem, y no, como tuvo ocurrencia en el caso analizado, el de las resoluciones acusadas, mediante las cuales dicho funcionario ordenó la exclusión del folio de matrícula inmobiliaria de unas anotaciones, lo cual implica materialmente una cancelación, por fuera de las causales previstas por la ley⁴.

Por otra parte, debido a la complejidad y especificidad del sistema de registro, algunos aspectos del trámite eran regulados en circulares que expedía la Superintendencia de Notariado y Registro como guía para los operadores jurídicos. Así, por ejemplo, en las Circulares 119 del 16 de agosto de 2005 y 139 de 9 de julio de 2010, se determinó la forma correcta de realizar las notificaciones de los actos administrativos, las precauciones a adoptar en aquellos casos en los que los documentos se devuelven al público sin registrar a través de notas devolutivas, los requisitos que deben cumplir los recursos en la vía gubernativa y el proceso de bloqueo de folios de matrícula inmobiliaria.

Específicamente, sobre este último trámite se indica que el bloqueo de folios de matrícula inmobiliaria como medida preventiva tiene su fundamento "*en el ejercicio del mandato legal que obliga a los registradores de instrumentos públicos a certificar de manera fiel y total las inscripciones efectuadas en la matrícula de los bienes sujetos a registro, para que los principios de fidelidad e identidad de la información registral puedan funcionar de manera adecuada*⁵".

De igual manera, se establece que dicha medida procederá cuando (i) se comience una actuación administrativa iniciada de oficio o en virtud de una petición, o cuando (ii) sea ordenada por un despacho judicial. En ese sentido, se expresa que una vez decretado el bloqueo de los folios inmobiliarios, se paraliza la actividad registral en relación con la matrícula inmobiliaria, lo cual implica que sobre la misma "*(...) no será posible operación registral alguna, es decir no se expedirán certificados de tradición ni se inscribirán documentos (...).*"

Por lo demás, resulta pertinente mencionar que en el Decreto 2163 de 2011 se reguló la estructura administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro y las funciones de cada una de sus dependencias, especificándose en el artículo 28 que "*en cada una de las capitales de departamento y en el Distrito Capital funcionarán oficinas principales de registro de instrumentos*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T 688 de 2014. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ Ibídem.



13001-3333-002-2018-00254-01

públicos, que son cabecera de círculo registral y cumplirán las funciones que determine la ley. A su vez podrán funcionar oficinas seccionales que dependerán de las principales."

En síntesis, este Tribunal concluye la normatividad relacionada con el registro busca garantizar la seguridad en el tráfico económico y en la circulación de la riqueza inmobiliaria, otorgándole una serie de funciones a empleados públicos, los cuales tienen la obligación de realizar una certificación fiel y total de las inscripciones que realicen en la matrícula inmobiliaria de los bienes inmuebles, es decir, que deben velar porque la información que consagren sea exacta, completa, verdadera y reveladora.

El marco jurídico de la actuación administrativa que se debe seguir para corrección de errores y cancelación de inscripciones es el establecido en los artículos 59, 61, 62 y 63 de la Ley 1579 de 2012.

Los cuales tienen el subsiguiente contenido:

Corrección de Errores y Actuaciones Administrativas Artículo 59. *Procedimiento para corregir errores. Los errores en que se haya incurrido en la calificación y/o inscripción, se corregirán de la siguiente manera:*

Los errores aritméticos, ortográficos, de digitación o mecanográficos que se deduzcan de los antecedentes y que no afecten la naturaleza jurídica del acto, o el contenido esencial del mismo, podrán corregirse en cualquier tiempo sustituyendo la información errada por la correcta, o enmendando o borrando lo escrito y anotando lo correcto.

Los errores en que se haya incurrido al momento de la calificación y que se detecten antes de ser notificado el acto registral correspondiente, se corregirán en la forma indicada en el inciso anterior.

Los errores que modifiquen la situación jurídica del inmueble y que hubieren sido publicitados o que hayan surtido efectos entre las partes o ante terceros, solo podrán ser corregidos mediante actuación administrativa, cumpliendo con los requisitos y procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique y en esta ley.

Las constancias de inscripción que no hubieren sido suscritas, serán firmadas por quien desempeñe en la actualidad el cargo de Registrador, previa atestación de que se surtió correcta y completamente el proceso de trámite del documento o título que dio origen a aquella inscripción y autorización mediante acto administrativo expedido por la Superintendencia Delegada para el Registro.

A la solicitud de autorización deberá anexarse certificación expedida por el Registrador de Instrumentos Públicos, en el sentido de que dicha inscripción cumplió con todos los requisitos. De toda corrección que se efectúe en el folio de matrícula inmobiliaria, se debe dejar la correspondiente salvedad haciendo referencia a la anotación corregida, el tipo de corrección que se efectuó, el acto administrativo por el cual se ordenó, en el caso en que esta haya sido producto de una actuación administrativa.



13001-3333-002-2018-00254-01

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro expedirá la reglamentación correspondiente para el trámite de las actuaciones administrativas de conformidad con las leyes vigentes.

Cancelaciones en el Registro Artículo 61. Definición. La cancelación de un asiento registral es el acto por el cual se deja sin efecto un registro o una inscripción. Artículo 62. Procedencia de la cancelación. El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido. La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación. Artículo 63. Efectos de la cancelación. El registro o inscripción que hubiere sido cancelado carece de fuerza legal y no recuperará su eficacia sino en virtud de decisión judicial o administrativa en firme.

- El Debido Proceso Administrativo.

El debido proceso fue consagrado en los artículos 29 y 58 de la Constitución como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas^[60], disponiendo que las mismas deberán estar sometidas a los procedimientos y requisitos legales y reglamentarios previamente establecidos, con el objetivo de asegurar la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales de los ciudadanos⁶.

En ese sentido, el debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. Por tanto, la Corte, desde sus inicios^[62], ha sostenido que "las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos⁷.

Ahora bien, esta Corporación ha reiterado que el debido proceso también implica garantizar la correcta producción de los actos administrativos^[64], razón por la cual comprende "todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubra todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T 688 de 2014. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 688 de 2014. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



13001-3333-002-2018-00254-01

al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses".

Al respecto, este Tribunal ha considerado que componen el debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes garantías: (i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (ix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

En relación con la antepenúltima garantía, la Corte ha resaltado la importancia que *"tiene para los ciudadanos que la Administración motive en debida forma los actos administrativos que expide, ya que constituye una garantía para los destinatarios del mismo en la medida en que pueden conocer las razones en las que se fundan las autoridades públicas al adoptar decisiones que afecten sus intereses generales o particulares"*:

CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

Para resolver el asunto debatido, se considera necesario explicar, que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política preceptúa que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas y a obtener pronta resolución.

La Corte Constitucional en Sentencia T-237/16, dispuso el contenido y el alcance del derecho fundamental de petición en el sentido que:

"El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, en donde se consagra la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por cualquier persona, ya sea con motivos de interés general o particular y, además, de obtener una respuesta pronta.

(...)

En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000[3] analizó el derecho de petición y estableció nueve características del mismo, las cuales se citan a continuación:

"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



13001-3333-002-2018-00254-01

congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos 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. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. 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 ordena 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" (negrita fuera del texto).

De lo anterior se colige que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar tanto el sentido como el alcance del derecho de petición. Como consecuencia de ello, ha reiterado que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.

(...)

Partiendo de lo descrito anteriormente, y, teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de este derecho, tenemos que su núcleo fundamental está constituido por: **i) el derecho que tiene el peticionario a obtener una respuesta de fondo, clara y precisa y, ii) la pronta respuesta de parte de la autoridad solicitada.** Por esto, resulta vulnerada esta garantía si la administración omite su deber constitucional de dar solución oportuna y de fondo al asunto que se somete a su consideración." **(Negritas de la Sala)**⁸.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, corresponde al Juez Constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si el derecho fundamental invocado, está siendo efectivamente conculcado y negar la protección cuando los medios con que el ordenamiento cuenta para conocer lo ocurrido no le permiten establecer el quebrantamiento, porque las

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2016. 16 de mayo de 2016. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



13001-3333-002-2018-00254-01

sentencias judiciales no pueden sino basarse en los hechos probados, conforme las reglas y oportunidades procesales.

Conforme lo explicó la Corte Constitucional en Sentencia T-010 de 1998, los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición -que deben estar claramente demostrados- son, de una parte, la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

Sobre el particular, la mencionada providencia agregó lo siguiente:

*"La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: **debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo**, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. **Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder**"⁹. (negritas de la Sala)*

En concordancia con lo precedente, antes de alegarse la vulneración del derecho fundamental de petición, debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente, en el trámite constitucional de tutela.

En sentencia más actual¹⁰, la Corte Constitucional además de reiterar los elementos característicos del derecho de petición vistos con anterioridad, los definió; por ello, en tratándose de la resolución de fondo explicó:

*"Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición. Una respuesta es **suficiente** cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario; es **efectiva** si soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es **congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional."*

En efecto, en armonía con lo anterior, no le basta a la autoridad simplemente contestar dentro de la oportunidad dispuesta para ello, además deberá hacerlo con suficiencia, efectividad y congruencia, es decir, aquello que conlleva la resolución de fondo del asunto.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-010/98. 27 de enero de 1998. MP. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-172/13. 01 de abril de 2013. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.



13001-3333-002-2018-00254-01

En esa misma línea, la Corte Constitucional en una sentencia de tutela aseveró que:

"Quien pretende la protección judicial de un derecho fundamental debe demostrar los supuestos fácticos en que se funda su pretensión, como quiera que es razonable sostener que quien conoce la manera exacta como se presentan los hechos y las consecuencias de los mismos, es quien padece el daño o la amenaza de afectación¹¹".

En suma, quien instaure una acción de tutela por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentra el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.

Con base en las características definidas por la Honorable Corte Constitucional que hay que tener en cuenta cuando se trate derecho de petición, procede la Sala a solucionar el caso concreto.

CASO CONCRETO.

Marco Fáctico Probado.

Con base en el material probatorio obrante en el expediente, se consigna por cierto lo subsiguiente:

- El Departamento de Tesorería Distrital de Cartagena mediante oficio número AMC-37476 de 20 de octubre de 2011, decretó medida cautelar de embargo contra el bien inmueble de propiedad de la accionante Nelcida Díaz Montiel, medida cautelar que se anotó en el Folio de Matricula Inmobiliaria del respectivo bien (**Folio 42 y 41**).
- A pesar de lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos asumió la responsabilidad de realizar la anotación número 12 contentiva de la medida cautelar en el Folio de Matricula Inmobiliaria del referenciado bien, sin percatarse que no podía realizar dicha inscripción por la naturaleza inembargable por hallarse afectado como patrimonio de familia y vivienda familiar según se coteja en la escritura pública número 3836 autorizada por la Notaria Tercera de Cartagena el 23 de agosto de 1997. (**Folio 42 a 44**).
- La parte demandante en ejercicio de su derecho de petición solicitó vía electrónica el 27 de septiembre de 2018 la anulación de la anotación número 12 consistente en medida de embargo contenida en el Folio de

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-131/07. 22 de febrero de 2007. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.



13001-3333-002-2018-00254-01

Matrícula Inmobiliaria número 060-75872 ante la Superintendencia de Notariado y Registro. **(Folio 4 y 5).**

- Días más tarde, específicamente el 02 de octubre de la misma anualidad efectuó la misma solicitud anterior, pero como corrección de la anotación y ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, bajo el radicado 2018-060-3-2714. **(Folio 8).**
- Que la Procuraduría General de la Nación – Regional Bolívar, en vista de la acción de tutela que se interpuso en su contra y de las demás accionadas, aperturó proceso misional preventivo bajo el radicado IUS-E-2018-550337 en cumplimiento de la Resolución número 132 de 30 de abril de 2014.
- Por las actuaciones administrativas adelantadas por la actora mediante peticiones, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el día 26 de octubre de 2018 contestó la petición de corrección y de anulación de la anotación número 12, señalando que antes de adoptar una decisión sobre el particular, se estará realizando la actuación administrativa pertinente de conformidad con el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012, así mismo indicó que mediante oficio CJ ORIP número 0602018EE10 se requirió al Departamento de Tesorería Distrital de Cartagena que ordenara la cancelación de la medida cautelar de embargo por jurisdicción coactiva que fue inscrita en la anotación número 12 del FMI 060-158792 **(folio 45 a 46).**

De acuerdo con lo probado, se procederá a resolver el primer problema jurídico relacionado con la procedencia de la tutela de referencia.

De la Procedencia.

La acción de tutela de referencia ésta condenada de antemano a ser improcedente, por cuanto el amparo que persigue la parte accionante puede obtenerlo a través de otro medio ordinario. De modo que decretar la procedencia de esta acción de tutela, sería fragmentar el principio de subsidiariedad que ha reiterado la Honorable Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia.

En estos términos, la pretensión de la parte accionante puede ser resuelta mediante mecanismos ordinarios, en tanto que tiene la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que podrá presentar dicha demanda atacando el acto administrativo expedido por el Departamento de Tesorería Distrital de Cartagena, el cual decretó la medida cautelar de embargo con el desconocimiento de que el bien objeto de litigio es inembargable, en razón a que el artículo 138 del Código de Procedimiento



13001-3333-002-2018-00254-01

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹² consagra que cualquier persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho.

En consecuencia, este mecanismo de defensa ordinario consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, resulta ser idóneo y eficaz, dado que producirá el mismo efecto protector que se solicita en la tutela como también fue diseñado acertadamente por el constituyente derivado, como un remedio jurídico efectivo para que deje de producir efectos jurídicos en perjuicio del bien inmueble con FMI 060-158792. Bajo este entendido, no es posible que la actora reproche la ausencia de idoneidad y de eficacia del recurso ordinario mencionado, entendiendo que no obra en el expediente, excusa alguna por parte de la interesada para no promover el referenciado mecanismo que tiene a su alcance como tampoco se advierte en el plenario que quien pide el amparo es un sujeto de especial protección constitucional para que su situación se examine de manera peculiar¹³.

Por lo anterior, la parte accionante como interesada, en virtud del carácter subsidiario de la tutela, tenía la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha dicho medio ordinario ofrecido por el ordenamiento jurídico¹⁴, máxime cuando solamente debía presentar demanda ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para que le dirimiesen su conflicto con la Alcaldía de Cartagena de Indias, quien representa al Departamento de Tesorería Distrital y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Por consiguiente, en el proceso de referencia se constata que la accionante no actuó con debida diligencia agotando el procedimiento ordinario que le provee la legislación vigente, así mismo, no obra en el expediente que la parte actora haya justificado dicha falta, contrariando así el carácter supletorio de este mecanismo de defensa especial.

Ahora bien, sí la parte actora pretende que la acción funja como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable a pesar de la existencia de los mecanismos ordinarios precitados, la misma no acreditó un perjuicio grave, cierto e inminente que lleve a esta Colegiatura a adoptar una medida urgente e impostergable¹⁵.

¹² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 138. Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T 480 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T 091 de 2018. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 798 de 2013. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



13001-3333-002-2018-00254-01

Igualmente, no es posible decretar la procedencia del presente recurso de amparo, en tanto que no se observan los dos presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para que se analice de fondo la acción de tutela contra acto administrativo.

En tal sentido, en el caso *sub júdice* se advierte que el sujeto que ataca dicho acto administrativo por medio de éste recurso, *i*). No probó que detente circunstancias de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, toda vez que no es una persona de la tercera edad como tampoco se evidencia en el plenario que su estado de salud sea tan grave a tal punto que requiera protección mediante tutela. *ii*). Le faltó demostrar que de no decretar la inaplicación del acto administrativo contentivo de la medida cautelar de embargo, se produciría una afectación inminente e irreversible a sus derechos fundamentales a la vivienda digna, patrimonio de familia, debido proceso y dignidad humana.

Ahora bien, sí la parte accionante persiste en afirmar que requiere de manera urgente la inaplicación del oficio AMC-37476 el cual decretó medida cautelar de embargo sobre el bien inmueble con FMI 060-75872, para evitar un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales, en el proceso contencioso administrativo que adelante, podrá solicitar la adopción de una **MEDIDA CAUTELAR**¹⁶ ante el Juez correspondiente, solicitando la suspensión provisional del citado acto administrativo, aduciendo con pruebas convincentes e irrefutables, que de no adoptarse dicha medida cautelar, se concretaría un perjuicio grave, cierto e inminente en su contra.

Con la institución jurídica de las medidas cautelares se reafirma la idoneidad y eficacia del recurso ordinario que podrá instaurar el accionante ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y por ende la improcedencia del presente recurso de amparo por existir dicho mecanismo de defensa adecuado y efectivo, en tanto que el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 regula las medidas cautelares para cualquier proceso contencioso administrativo.

Así las cosas, se resuelve negativamente el primer problema jurídico determinado, y por sustracción de materia no se descenderá a estudiar los dos problemas jurídicos subsiguientes formulados *ab initio*. En consecuencia, se adicionará a la sentencia del *a quo*, el rechazo de la acción de tutela por improcedente frente a la pretensión de dejar sin efectos el acto administrativo

¹⁶ Corte Constitucional. T 013 de 2017. Magistrado Ponente: Alejandro Rojas Ríos. "**Cuando la Sala observa que fueron vulnerados los derechos fundamentales del actor y que los jueces de instancia no concedieron la tutela, debe revocar el fallo y conceder la tutela sin importar que no imparta orden alguna por la carencia actual del objeto. Esto sin perjuicio de aquellas órdenes dirigidas a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta, o a advertirle sobre las sanciones aplicables en caso de que la misma se repita**".



13001-3333-002-2018-00254-01

que decretó la medida cautelar de embargo sobre el bien inembargable registrado con FMI 060158792.

Por otra parte, en lo concerniente al cuarto problema jurídico sobre sí existe violación al derecho fundamental de petición, cabe señalar que, pese a que las peticiones a cargo de la accionante fueron radicadas el día 27 de septiembre de 2018 y 02 de octubre de 2018 ante las entidades accionadas, las mismas debían ser resueltas a los 15 días hábiles de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015¹⁷, es decir hasta antes del 19 de octubre y 24 de octubre del presente año respectivamente, sin embargo no fueron respondidas en dicho plazo, por lo que se entendería vulnerado el derecho fundamental de petición, no obstante las enunciadas solicitudes fueron contestadas en un solo escrito el día 26 de octubre de 2018, por lo que se configura la carencia de objeto por hecho superado.

Por lo antes expuesto, se confirmará la determinación del Juez de Primera Instancia de amparar el derecho fundamental de petición y debido proceso y de declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y las prevenciones respectivas que efectuó.

Por último, esta Corporación Judicial reafirma la decisión contenida en la sentencia apelada relacionada con la advertencia a la parte accionada a que la actuación administrativa de corrección y cancelación de la anotación número 012 la realice conforme a lo consagrado en la *lex specialis* que regula el procedimiento administrativo de las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos, es decir la Ley 1579 de 2012 y también de acuerdo a los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

IV- FALLA

PRIMERO. ADICIÓNASE a la sentencia apelada lo siguiente:

"SEPTIMO. DECRÉTASE la improcedencia de la acción de tutela frente a la pretensión de la parte accionante relativa a la eliminación o anulación de la anotación número 12, consistente en la medida de embargo por parte de la Alcaldía, de la matrícula inmobiliaria número 060-157892; por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído".

¹⁷ Artículo 14. Ley 1755 de 2015. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:



13001-3333-002-2018-00254-01

SEGUNDO. MODIFÍCASE la orden tercera adoptada por el a quo en su sentencia, quedando así:

"TERCERA. Prevenir a la parte accionada, para que la actuación administrativa de corrección de anotación de folio de matrícula inmobiliaria identificado con el número 060-158792, se tramite en consonancia con la lex specialis que la rige (Ley 1579 de 2012) y conforme a los postulados axiológicos de coordinación, eficacia, economía y celeridad consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO. CONFÍRMASE las demás determinaciones adoptadas por el Juez de Primera Instancia, de acuerdo con los motivos expuestos en este proveído.

QUINTO. Notifíquese esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

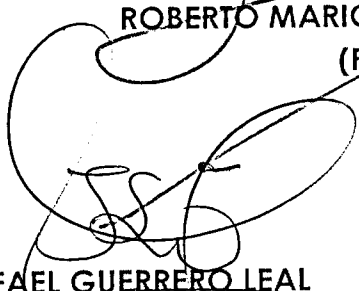
QUINTO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al despacho de origen.

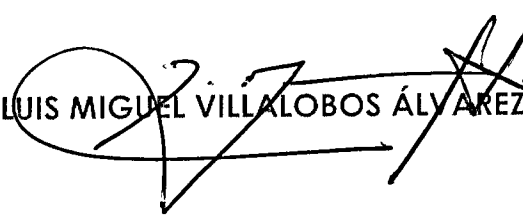
NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
(Ponente)


JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ