



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
IMPUGNACIÓN DE TUTELA

Pamplona, siete (07) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

Magistrado Ponente

JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

Aprobado por Acta No. 013

Radicado: 54-518-31-87-001-2023-00246-01
Accionante: PABLO ELY PABÓN actuando a través de apoderado.
Accionada: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA (ORIPAM)
Vinculados: JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SILOS.

I. ASUNTO

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2023 por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de esta ciudad, en la acción de tutela de la referencia.

II.- ANTECEDENTES RELEVANTES¹

1. Hechos.

1.1 Dentro del proceso de pertenencia con radicado 2022-0004-00, el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SILOS (N. S.) mediante sentencia del 3 de octubre de 2023 resolvió *“Declarar que el señor PABLO ELY PABÓN C.C. 91.221.129 de Bucaramanga, ha adquirido por prescripción extraordinaria de Dominio, el siguiente bien inmueble: predio rural denominado “EL BORDE DE LAGUNA hoy CAMPO ALEGRE”, ubicado en la fracción de Ranchadero, del municipio de Santo Domingo de Silos N/S; registrado bajo el folio de matrícula inmobiliaria n° 272-9692 de O.R.I.PAM, con código catastral anterior 00-01-004-0203 y código catastral actual 54 743 0001 0 00 0000 400 91 0 00 00 0000, y está comprendido dentro de lo siguientes linderos (...) el área del predio según levantamiento topográfico realizado por el ingeniero LUIS FERNEL VIRACACHA QUINTERO,*

¹ Documento orden No. 03 del expediente digitalizado de tutela primera instancia y relacionado como documento orden No. 4 a folios 6-40 del índice electrónico.

y allegado a este despacho, es de dos (02) hectáreas y seis mil doscientos treinta y un metros cuadrados (6231)”. En la misma providencia ordenó la inscripción de la sentencia en el folio de matrícula respectivo, así como la apertura de uno nuevo.

1.2 El día 09 de octubre del año 2023, ante la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA (en adelante ORIPAM), el señor PABÓN solicitó el registro de la referida sentencia de acuerdo a lo allí dispuesto; sin embargo, en la misma fecha la autoridad registral emitió nota devolutiva alegando que *“existe incongruencia entre el área y/o linderos del predio citado en el presente documento y los inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria y/o antecedente que se encuentran en esta oficina de registro (...) existe incongruencia en el área citada en la sentencia de 2Has 6.231 m², con el área registrada según otra pertenencia que es de 2Has 1.900 m², y está ordenando abrir matrícula a la pertenencia dentro del proceso 2022-00004, de otra parte no se registró la demanda dentro del mismo proceso en el folio de matrícula 272-9692. El titular del derecho real de dominio JULIO ARMANDO VILLAMIZAR CABEZA dio en venta el predio según escritura 936 del 14-08-2023 de la Notaria Primera de Pamplona y registrada el 17 de agosto el cual ingresó con numero de radicado 2023-3390, para lo cual se pagaron los derechos de registro y la boleta fiscal correspondiente, cumpliendo con todos los requisitos de ley para su inscripción”.*

1.3 Ante tal panorama el accionante acudió al juzgado que profirió la providencia, el cual mediante auto del 3 de noviembre de 2023 aclaró cada uno de los motivos que generaron la devolución y se ratificó en la decisión inicial.

1.4 El 9 de noviembre siguiente se solicitó nuevamente a la autoridad registral proceder con la inscripción de la sentencia de marras, allegando como sustento para ello el auto del 3 de noviembre de 2023 emitido por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SILOS; no obstante, en la misma fecha nuevamente se obtiene nota devolutiva, en los siguientes términos: *“se reitera el contenido de la causal que originó la negativa del registro de este documento consignada en la devolución anterior, como quiera que contra la devolución anterior no se interpusieron los recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del estatuto de registro y previsto en el artículo 74 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, se entiende que*

la devolución por esa misma causal ha quedado en firme, y por lo tanto, contra esta decisión no procede recurso alguno dentro del procedimiento administrativo. Los términos para solicitar devolución de dineros recaudados por concepto de impuesto y derecho de registro corren a partir de la notificación de la primera devolución”.

1.5 Siguiendo las instrucciones de ambas notas devolutivas, lo que se hizo fue proceder con la subsanación de las inconsistencias resaltadas *“pues la registradora de Pamplona, señaló en su primera nota devolutiva como causal de inadmisión la discrepancia de áreas y linderos del predio (...) situación que fue plenamente aclarada por la juez de Silos a través de la providencia de fecha 03 de noviembre de 2023, para el pleno convencimiento de la funcionaria de registro (calificador), pues incluso junto con la sentencia se le aportó el plano del predio aprobado dentro del proceso de pertenencia”.*

1.6 Resaltó que la negación del registro no tiene en cuenta lo consignado en la sentencia, ni tampoco lo aclarado en la providencia del 3 de noviembre de 2023.

2. Pretensiones.

El amparo solicitado recae sobre la protección de los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia y derecho a la propiedad. Y en consecuencia: *“(...) se ordene, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pamplona, proceder al registro de la sentencia de fecha 03 de octubre del año 2023 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Silos, en el folio de matrícula 272-9692 y la apertura de una nueva matrícula para dicho predio rural. (...) Como consecuencia de lo anterior, sin necesidad de pago adicional por concepto de registro y boleta fiscal, se proceda al registro del mencionado documento en favor del señor PABLO ELI PABÓN”.*

III. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

1. Admisión.

El 1 de diciembre de 2023 se admitió la tutela² en contra de la ORIPAM y se vinculó al JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SILOS; se concedieron dos (2) días a

² Documento orden No. 04 del expediente digitalizado de tutela primera instancia y relacionado como documento orden No. 5 a folio 41 del índice electrónico.

las autoridades accionada y vinculada para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones planteadas en la acción constitucional.

2. Contestación de la tutela en lo relevante.

ORIPAM³.

Su titular señaló la existencia de razones que impidieron la inscripción de la sentencia de pertenencia adiada del 3 de octubre de 2023 en el folio de matrícula 272-9692, como lo es que el área adjudicada al señor PABÓN supera la consignada en los documentos registrales.

Igualmente indicó que se le informó en la nota devolutiva del 9 de octubre de 2023, que la demanda inicial no había sido registrada en el folio de matrícula, pues pese a que mediante auto del 12 de mayo de 2022 se corrigió el titular del derecho real incluyéndose al señor JULIO ARMANDO VILLAMIZAR, en últimas no se pagaron los derechos de registro para materializar la medida. De ahí que *“(...) el 17 de agosto de 2023, se radicó con turno 2023-2703, la escritura pública No. 936 del 14 de agosto de 2023 (...) contentiva de una compraventa efectuada por el titular del derecho real de dominio del predio denominado EL BORDE DE LA LAGUNA hoy CAMPO ALEGRE, identificado con la matricula inmobiliaria 272-9692, señor VILLAMIZAR CABEZA JULIO ARMANDO (...) a favor de los señores VELANDIA LÓPEZ DANIELA FERNANDO (...) y VELANDIA VELASCO DANIEL”*.

Culminó su intervención indicando que *“no es capricho de la Registradora de Instrumentos Públicos negar el registro de la sentencia de fecha 3 de octubre de 2023, toda vez que las devoluciones efectuadas se dieron dentro del marco jurídico que reviste el derecho registral e inmobiliario”*.

IV. LA DECISIÓN EN LO RELEVANTE⁴

De entrada y dentro del estudio de procedibilidad de la acción de tutela, la falladora de primer grado encontró acreditados los requisitos de legitimación en la causa por activa y pasiva, así como el correspondiente a la inmediatez.

³ Documento orden No. 6 del expediente digitalizado de tutela primera instancia y relacionado como documento orden No. 7 a folios 50-124 del índice electrónico.

⁴ Documento orden No. 8 del expediente digitalizado de tutela primera instancia y relacionado como documento orden No. 9 a folios 128-138 del índice electrónico.

Al abordar la subsidiariedad de la acción de tutela y luego de acotar jurisprudencia referida a ese tópico, la *a-quo* precisó que:

“Conforme a la información obrante en el expediente se encuentra acreditado que la señora Juez Promiscuo Municipal de Silos (N.S.), el 3 de octubre de 2023 profirió sentencia a favor del señor PABLO ELY PABÓN, dentro del proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio del predio antes referenciado; el 9 de octubre de 2023 con turno No. 2023-3390 radicó la sentencia ante la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA para su registro, sin embargo, mediante nota devolutiva de la misma fecha se ordena su devolución sin registrar porque existe una incongruencia entre el área y/o linderos del predio citados en la sentencia y los inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria y/o antecedentes que se encuentra en esa oficina de registro, acto administrativo contra el cual procedía el recurso de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos de Pamplona y en subsidio en el apelación ante la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la Superintendencia de Notariado y Registro dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación, los cuales no ejerció de acuerdo a lo consignado en la nota devolutiva de fecha 9 de noviembre de 2023, la cual, se precisa, fue expedida en virtud de la nueva petición de registro de la sentencia radicada en la misma fecha junto con el auto del 3 de noviembre de 2023 expedido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Silos donde la señora juez mantiene lo decidido en la sentencia del 3 de octubre de 2023, reiterando la causal que originó la negativa del registro de dicho documento.

Por su parte, en las respuestas emitidas por el extremo pasivo se destaca que la parte interesada no ejerció los recursos que tenía a su alcance para controvertir el acto administrativo proferido el 9 de octubre de 2023 por la funcionaria calificadora de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA, que devuelve la sentencia sin registrar (...).

Por lo anterior, se concluye que no se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad; puesto que, no se agotaron los medios de defensa dispuestos en la normatividad que rige la materia. En particular, se dejó de interponer el recurso de reposición y en subsidio de apelación, que conforme a la norma líneas atrás transcrita eran procedentes para alegar las inconformidades que tiene frente a la decisión de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA de negar el registro de la sentencia del 3 de octubre de 2023 proferida a su favor. Por la razón anterior, se declarará la improcedencia de la petición de amparo”.

V. LA IMPUGNACIÓN⁵

El accionante impugnó el fallo de primera instancia, argumentando que las causales señaladas en la nota devolutiva del 9 de octubre de 2023 eran subsanables y por ello no eran procedentes los recursos, de ahí que se hubiere gestionado la aclaración con el juzgado judicial que declaró la pertenencia.

En ese orden de ideas, mediante auto del 3 de noviembre de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Silos aclaró las dudas de la ORIPAM manteniendo su decisión; sin embargo, al solicitar nuevamente el registro, le fue denegado.

⁵ Documento orden No. 10 del expediente digitalizado de tutela primera instancia y relacionado como documento orden No. 11 a folios 146-162 del índice electrónico.

Señaló que la autoridad accionada *“no dio oportunidad de interponer los recursos de ley; pues nótese como de una vez, en la nota devolutiva del 9 de noviembre, ni siquiera estudia o tiene en cuenta la aclaración realizada por el Juzgado Promiscuo de Silos a través de providencia de fecha 03 de noviembre de 2023, debió estudiarla, revisarla, motivar su acto administrativo y conceder la oportunidad de los recursos de ley si iba a denegar la inscripción de la sentencia”*.

Finalmente, alegó la concurrencia de un perjuicio irremediable *“i) porque fue negado el registro por la ORIP pese haberse aclarado la sentencia. ii) Porque sin importar el derecho sustancial del señor PABLO ELY PABÓN dejó en firme un acto administrativo que no se recurrió por no tener en cuenta la aclaración que se tramitó ante el Juzgado. iii) Porque ya no se puede hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y si así se hiciera este duraría de dos (2) a tres (3) años el proceso en primera instancia y otro tanto en segunda, tampoco medidas cautelares, pues si bien está el derecho a inscripción de la demanda en el folio de matrícula, no otorgan propiedad, por lo que tampoco sería un remedio judicial”*.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada, por cuanto además el despacho de primera instancia ostenta la categoría de Circuito perteneciente a este Distrito Judicial, siendo por ende esta Colegiatura su superior funcional.

2. Problemas jurídicos.

Corresponde a la Sala determinar: **1-** La procedencia excepcional de la acción de tutela, contra las notas devolutivas (de una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en su calidad de actos administrativos) que denegaron el registro de una providencia judicial. **2-** En caso de resultar positiva la respuesta, se procederá a establecer si en garantía del debido proceso administrativo se agotaron acertadamente las etapas del procedimiento registral.

3. Solución de los problemas jurídicos.

3.1. Del debido proceso administrativo.

El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, irradia su alcance no solamente sobre la acción judicial sino que también cobija las actuaciones administrativas, garantizando así la certeza y seguridad jurídica en la expedición de actos administrativos. De ese modo, dice la Corte *“comprende todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar, con los matices propios que caracterizan las actuaciones administrativas y que las diferencian de las de carácter judicial”*⁶.

En esa línea, la jurisprudencia constitucional posiciona el debido proceso administrativo como garante del correcto funcionamiento de la administración y la validez de sus actuaciones, en la medida que comprende *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”*⁷.

Luego entonces, la garantía en cita exige que las autoridades actúen de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley para la creación, modificación o extinción de determinadas situaciones jurídicas que involucran a los administrados. De manera que se vulnera el derecho al debido proceso administrativo cuando las autoridades y entidades públicas, en todas sus jerarquías, sectores y niveles, en ejercicio de sus funciones desatienden de forma estricta los actos y procedimientos previstos en el orden legal.

En concreto, la Corte ha señalado los elementos del derecho al debido proceso administrativo así: *“(i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; (ii) a ser oído durante todo el trámite; (iii) a ser notificado en debida forma; (iv) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio; (v) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (ix) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (x) a impugnar la decisión que se adopte*

⁶ T-429 de 2022.

⁷ Tomado de sentencia T-429 de 2022.

y (xi) a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”⁸.

También en sentencia T-455 de 2005 se hace especial énfasis en que el debido proceso administrativo implica una “(...) *garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso*”.

Así mismo, en sentencia T-585 de 2019 el alto Tribunal reseñó las principales reglas que gobiernan el derecho de marras así:

“88. *La primera subregla consiste en que las actuaciones administrativas deben respetar los principios consagrados en el artículo 209 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia^[143], a saber, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.*

89. *La segunda subregla sobre este derecho fundamental consiste en que ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad, sino que debe sujetarse a unos procedimientos preestablecidos^[144] por la ley. La Corte Constitucional ha sostenido al respecto que, en materia administrativa, el debido proceso es exigente en cuanto a la legalidad, ya que no solo se pretende que el servidor público cumpla con las funciones asignadas, sino que, además, lo cumpla en la forma determinada por el ordenamiento jurídico^[145].*

90. *La tercera regla hace referencia al deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad^[146]. Esta apreciación razonable implica la garantía de la primacía de lo sustancial sobre las formas y lograr la efectividad de los derechos^[147]. La Corte Constitucional ha indicado, en especial, que el derecho sustancial no puede ser desconocido so pretexto de la aplicación del derecho instrumental o, en otras palabras, la exigencia de formalidades no puede prevalecer sobre las razones de fondo^[148].*

91. *Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, si bien los procedimientos administrativos tienen como mandato preservar los intereses de la administración y cumplir los fines esenciales del Estado, en cada caso deben ponderarse estas prerrogativas con los derechos fundamentales”.*

En definitiva, cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o se hallan vinculadas por sus actuaciones.

⁸ T-183 de 2023.

3.2. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos.

En amparo del carácter subsidiario de la acción de tutela, se encuentra vedada su utilización *“como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”*⁹.

Ahora bien, las reglas generales de procedencia del mecanismo constitucional, establecen que aún con la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, podrá admitirse su curso excepcional cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable¹⁰ o incluso ante la ineficacia de los recursos jurídicos ordinarios para conseguir el propósito perseguido por el interesado, de acuerdo a las particularidades del caso concreto¹¹.

Con ese norte, tratándose de controversias contra actos administrativos, las vías constitucionales conservan una condición extraordinaria que de manera general impide priorizar su uso y procedencia, sobre las competencias del juez natural de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a pesar que lo pretendido corresponda al amparo de derechos fundamentales.

Bajo tal panorama, cuando el amparo tutelar busca evitar la materialización de un perjuicio irremediable, dicho evento debe atender condiciones probadas (si quiera sumariamente) de gravedad, urgencia e inminencia que tornen indispensable la intervención del juez constitucional, siendo así que *“(…) no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”*¹².

⁹ T-051/2016.

¹⁰ *“Las características del perjuicio irremediable establecidas en los reiterados pronunciamientos de esta corporación[41], a fin de determinar: (i) que el perjuicio sea inminente, lo que implica que amenace o esté por suceder (ii) que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo, que implican la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio, (iii) que se trate de un perjuicio grave, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos bajo su protección, y (iv) que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables, lo que implica que se requiere una acción ante la inminencia de la vulneración, no cuando se haya producido un desenlace con efectos antijurídicos; por lo que no puede pretenderse entonces, vaciar de competencia la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa en busca de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito sobre los procedimientos ordinarios[42].”* Tomado de T-260/2018.

¹¹ *“La idoneidad como 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 la eficacia como 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”.* Extractado de T-385/2019.

¹² Extracto de T-647 de 2015.

En consecuencia, *“será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados”*¹³.

3.3. Caso concreto.

En el presente evento, la vía constitucional se dirige en contra de la nota devolutiva del 9 de noviembre de 2023, por medio de la cual se desestimó la subsanación del registro en el folio de matrícula 272-9692 de la sentencia de pertenencia proferida el 3 de octubre de 2023 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Silos N/S, al considerar que los motivos nugatorios que originaron la devolución inicial habían quedado en firme por no haberse interpuesto los recursos ordinarios.

3.3.1. Estudio de procedencia de la acción de tutela.

Al respecto, la falladora *A quo* declaró la improcedencia de la acción como quiera que *“la parte interesada no ejerció los recursos que tenía a su alcance para controvertir el acto administrativo proferido el 9 de octubre de 2023 por la funcionaria calificadora de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA, que devuelve la sentencia sin registrar”*¹⁴.

Como puede verse, el examen en primer grado se dirigió en exclusivo sobre la nota devolutiva inicial expedida por la autoridad de registro el 9 de octubre de 2023, en la que se denegó la inscripción de la mencionada sentencia toda vez que *“existe incongruencia en el área citada en la sentencia de 2Has 6.231 m2, con el área registrada según otra pertenencia que es de 2 HAS 1.900 m2, y está ordenando abrir matrícula a la pertenencia dentro del proceso 2022-00004, de otra parte no se registró la demanda dentro del mismo proceso en el folio de matrícula 272-9692. El titular del derecho real de dominio JULIO ARMANDO VILLAMIZAR CABEZA dio en venta el predio según escritura 936 del 14-08-2023 de la Notaria Primera de Pamplona y registrada el 17 de agosto”*¹⁵.

¹³ T-260/2018.

¹⁴ Fallo tutela documento orden No. 8 del expediente digitalizado de primera instancia.

¹⁵ Anexo escrito de tutela inicial.

No obstante, argumenta el accionante que “(...) en la nota devolutiva de fecha 09 de octubre de 2023, notificada el 20 de octubre de 2023 y nota devolutiva de fecha 09 de noviembre de 2023, notificada el 20 de noviembre de 2023, señala “... una vez subsanadas las causales que motivó la negativa de la inscripción, por favor radicar nuevamente en esta oficina, el documento para su correspondiente trámite, adjuntando la presente nota devolutiva”. Y esto fue lo que se hizo, pues la Registradora de Pamplona, señaló en su primera nota devolutiva como causal de inadmisión la discrepancia de áreas y linderos del predio (...) situación que fue plenamente aclarada por la juez de Silos a través de la providencia de fecha 03 de noviembre de 2023, para el pleno convencimiento de la funcionaria de registro (calificador), pues incluso junto con la sentencia se le aportó el plano del predio aprobado dentro del proceso de pertenencia (...). Pese a lo anterior, la funcionaria de registro, de forma arbitraria decide no registrar el documento, aduciendo que no se interpusieron los recursos de ley, cuando ni siquiera se tomó la molestia de revisar detenidamente la sentencia de fecha 03 de octubre de 2023 y la providencia de fecha 03 de noviembre de 2023 que aclara la nota devolutiva”¹⁶.

De manera que como se anunció en el apartado inaugural de este acápite, el reclamo aquí formulado no se encausa contra la devolutiva inicial, sino que se cuestiona la decisión de la autoridad registral en proyectar los efectos de la misma sobre el intento de subsanación efectuado el 9 de noviembre de 2023, y así omitir el estudio del auto aclaratorio por medio del cual se busca atender las inquietudes que impidieron el registro.

Luego entonces, se insiste, el presente trámite se dirige en contra de la nota devolutiva del 9 de noviembre de 2023¹⁷, en la que por segunda vez se deniega el acto registral, por cuanto “se reitera el contenido de la causal que originó la negativa del registro de este documento consignada en la devolución anterior, como quiera que contra la devolución anterior no se interpusieron los recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del estatuto de registro y previsto en el artículo 74 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, se entiende que la devolución por esa misma causal ha quedado en firme, y por lo tanto, contra esta decisión no procede recurso alguno dentro del procedimiento administrativo. Los términos para solicitar devolución de dineros recaudados por

¹⁶ Hechos 11 y 12 escrito tutela inicial.

¹⁷ Anexo escrito de tutela inicial.

concepto de impuesto y derecho de registro corren a partir de la notificación de la primera devolución”.

Para efectos de esclarecer el requisito de procedibilidad echado de menos en instancia previa, nótese que el contenido del citado acto administrativo dispuso en primer lugar que “(...) *por lo tanto, contra esta decisión no procede recurso alguno dentro del procedimiento administrativo*”, y en el aparte final del formato se advierte que “*Contra el presente acto administrativo, procede el recurso de reposición ante el registrador de instrumentos públicos y en subsidio, el de apelación ante la subdirección de apoyo jurídico registral de la Superintendencia de Notariado y Registro dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación (...)*”.

Para esta Sala surge diáfano el incumplimiento de la carga contemplada en el artículo 67 del CPACA¹⁸, que impone a la administración el deber de informar con exactitud los recursos procedentes para evitar generar confusión en el ciudadano y evitar la posibilidad de incurrir en alguna omisión administrativa, como en efecto aquí ocurrió.

Véase cómo las indicaciones contradictorias vertidas en el acto cuestionado, cerraron el camino al accionante para que dentro del proceso administrativo y mediante el ejercicio de algún recurso controvirtiera la decisión adoptada, despojándolo en ese entendido de otros medios alternativos de defensa para plantear el debate que hoy nos ocupa.

Luego entonces, en consonancia con lo establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA “*cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios (...)*”, supuesto que al percibirse ausente por los motivos pretéritamente expuestos, desdice en el caso concreto la eficacia del medio de control disponible en la jurisdicción contenciosa, habida cuenta que de entrada está llamado a su fracaso por no haberse agotado el requisito de procedibilidad exigido por la ley.

¹⁸“**ARTÍCULO 67. Notificación personal.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. (...) (subrayas ajenas al texto original)”.

En ese contexto, téngase en cuenta que la CSJ ante la inminencia de la vulneración de derechos fundamentales por parte de la autoridad accionada, ha viabilizado el trámite constitucional pese a la falta de agotamiento de recursos ordinarios, así:

“Frente a aquellas actuaciones que no hubieran sido objeto de previo cuestionamiento, se recuerda que si de estas surge la necesidad de corregirlas a través de este mecanismo, esta Corporación ha sostenido que: «(...) la mera ausencia de un requisito general de procedencia como el de subsidiariedad, no puede erigirse en parámetro absoluto para privar al actor del goce efectivo de sus derechos superiores, ni para prohiar su quebranto con la actitud silente del juez que conoce el reclamo dirigido a obtener su protección» (CSJ STC, 13, ago. 2013, exp. 00093-01)”¹⁹.

Y en pronunciamiento igualmente reciente reseñó:

“Lo primero que debe aclarar la Sala, es que, a pesar de que el actor desaprovechó el mecanismo judicial que tenía a su alcance para cuestionar el auto de 6 de agosto de 2023, al interponer el recurso de reposición de manera extemporánea y no presentar ese mecanismo judicial frente al proveído del 4 de septiembre de hogaño que no accedió a efectuar control de legalidad. Esta Sala considera necesaria la flexibilización del requisito de residualidad y se hace procedente la intervención del juez constitucional, en virtud de la violación de derechos fundamentales a la parte accionante, ante los defectos fácticos y de exceso ritual manifiesto en los que incurrió la autoridad judicial accionada”²⁰.

En definitiva, las condiciones del particular tornan desproporcionado sostener la improcedencia tutelar cuando el accionante no cuenta con otras oportunidades impugnativas alternas y eficaces para atender su pedimento, máxime si tal consecuencia no fue producto de su propia desidia.

3.3.2. Vulneración al debido proceso administrativo.

Alega la censura que *“(...) en este caso, conforme a lo estudiado la ORIP no dio oportunidad de interponer los recursos de ley; pues nótese como de una vez, en la nota devolutiva del 9 de noviembre, ni siquiera estudia o tiene en cuenta la aclaración realizada por el Juzgado Promiscuo de Silos de providencia de fecha 03 de noviembre de 2023, debió estudiarla, revisarla, motivar su acto administrativo y conceder la oportunidad de los recursos de ley si iba a negar la inscripción de la sentencia (...) como se ha venido explicando, desde que se conoció las causales de negación de registro, se acudió o procedió a lo que se debía hacer, que era subsanar los motivos de negación de registro, y quien mas los debía hacer que el Juzgado promiscuo municipal de Silos, como lo hizo con actuación de fecha 03 de noviembre de 2023, es decir, se tenía la creencia plena y sincera de que se actuaba*

¹⁹ STC13791-2023.

²⁰ STL16534-2023.

ajustado al ordenamiento jurídico, que no era otra cosa que aclarar la providencia objeto de registro, ajustando y dando a conocer las razones de hecho y de derecho que llevó a la juez a conceder la pertenencia al señor PABLO ELY PABÓN y ordenar el registro en el folio de matrícula 272-9692, sin necesidad de usar los recursos, pues bastaba la aclaración como lo señala el propio acto nota devolutiva (...)"²¹.

La Ley 1579 de 2012 señala que el proceso de registro se compone de la radicación (artículos 14 y 15), la calificación (artículo 16) y la constancia de haberse ejecutado el registro cuando se cumplen los presupuestos legales (artículos 20 y 21), pues en caso contrario *"(...) se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique"*²².

A su turno, con ocasión del requerimiento²³ efectuado en esta sede por el Magistrado Sustanciador, la Registradora Seccional de Pamplona, mediante oficio SNR2024D-0043 del 23 de enero de 2024 explicó que *"Una vez el usuario es notificado de la respectiva nota devolutiva, tiene tres opciones: 1.- El usuario puede proceder a subsanar la causal que dio origen a la devolución del documento y radicar nuevamente el mismo (...). 2.- Si la causal no es subsanable y el usuario desea desistir del trámite registral, podrá solicitar la devolución del dinero que haya pagado por concepto de derechos de registro (...). 3.- Si el usuario no está de acuerdo con la nota devolutiva podrá presentar el recurso de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación ante el Director del Registro o funcionario que haga sus veces (...)"²⁴.*

Indicó además que *"cuando el usuario es notificado de la nota devolutiva, podrá optar por la subsanación de la causal que dio origen a la devolución del documento, en cualquier momento, ya sea si deba efectuar un trámite anterior a la radicación del documento y/o una aclaración del mismo, siempre y cuando no se cambien los elementos esenciales de la información jurídica registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, surtida la subsanación deberá radicar nuevamente el documento con la previsión del pago de intereses moratorios"*²⁵.

²¹ Escrito de impugnación tutela.

²² Artículo 22 ley 1579 de 2012.

²³ Auto del 22 de enero de 2024 a folios 9-10 expediente digitalizado y unificado tutela segunda instancia.

²⁴ Folios 22-23 expediente tutela segunda instancia, coincidente con su índice electrónico.

²⁵ Ibidem.

Y finalizó exponiendo que *“En el caso en que el documento sobre el cual se generó la nota devolutiva sea una providencia judicial, siempre y cuando no se varíe la información jurídica registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, se podrá efectuar mediante una nueva providencia aclaratoria y/o de adición (...) proferido el auto que aclara y/o adiciona, deberá radicarse nuevamente la providencia que fue devuelta y en turno concomitante la providencia que aclara y/o adiciona, con el respectivo pago de derechos e impuestos”*²⁶.

Pues bien, revisados los elementos de juicio allegados al proceso y tal como lo admite la autoridad accionada²⁷ se tiene que: **i)** bajo el turno 2023-3390 del 9 de octubre de 2023 se radicó para su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria 272-9692, la sentencia del 3 de octubre de 2023 por medio de la cual el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SILOS reconoció el dominio por prescripción adquisitiva de dominio del predio *“El Borde de la Laguna, hoy Campo Alegre”* a favor del señor PABLO ELY PABÓN, **ii)** mediante nota devolutiva de esa fecha, se denegó el registro. Acto administrativo notificado al usuario el 20 de octubre de 2023 y frente al cual no se interpusieron recursos, **iii)** el 9 de noviembre de 2023 con turno 2023-3745 se radicó nuevamente la sentencia del 3 de octubre, anexando auto aclaratorio del 3 de noviembre siguiente, y, **iv)** en la misma fecha se devolvió nuevamente el trámite de inscripción por haber cobrado ejecutoria la causal de devolución primigenia.

Nótese cómo en el último acto que dio cierre a la instancia administrativa y que es objeto del actual cuestionamiento tutelar, se aduce que *“contra la devolución anterior no se interpusieron los recursos (...) se entiende que la devolución por esa misma causal ha quedado en firme (...)”*, negándosele así la oportunidad al actor de hacer uso de la subsanación e imponiéndole como única forma de controversia la interposición de recursos, siendo que como lo advirtió la accionada el proceso de registro, una vez se notifica la nota devolutiva contempla tres posibilidades: **i)** la subsanación, **ii)** el desistimiento y **iii)** la interposición de recursos.

Para esta Corporación es claro que la intención del actor no fue oponerse a la nota devolutiva inicial, sino proceder con su aclaración en aras de concretar su subsanación, pues una vez enterado de los motivos que en primer lugar impidieron la inscripción, procedió a gestionar lo pertinente con miras a obtener auto aclaratorio

²⁶ Ibidem.

²⁷ Contestación tutela visible como documento orden No. 006 del expediente digitalizado de primera instancia, relacionado en el índice electrónico como orden No. 7 y a folios 50-124.

expedido por el juzgado nativo; actuación ajustada al procedimiento, pues como bien lo ilustra la accionada *“en el caso en que el documento sobre el cual se generó la nota devolutiva sea una providencia judicial, siempre y cuando no se varíe la información jurídica registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, se podrá efectuar (la subsanación) mediante una nueva providencia aclaratoria y/o de adición”²⁸* (subrayas propias de la Sala).

Por consiguiente, a juicio de esta Sala la actuación desplegada por pasiva se postula contraria a los derroteros del debido proceso administrativo, toda vez que se desconoce la garantía de que en todas las actuaciones de este tipo se aplique de manera fiel el procedimiento previamente establecido en la ley y en las demás normas pertinentes.

Visto el asunto desde otra perspectiva, igualmente es pertinente precisar que ante la radicación de una nueva solicitud de inscripción de la sentencia de pertenencia, acompañada del auto aclaratorio expedido el 3 de noviembre de 2023 (este como medio para enmendar los motivos nugatorios advertidos por el funcionario calificador), lo correspondiente, según los mandatos del proceso registral, era proceder con el examen concreto del medio correctivo, para luego de manera sustentada determinar si despachar favorablemente la inscripción por haber sido remediadas las irregularidades que así lo impedían, o en caso contrario, concretar detalladamente las razones por las cuales aún habiéndose aclarado la sentencia no se logran superar los parámetros de calificación.

Si bien en el acto administrativo protestado se indicó que *“se reitera el contenido de la causal que originó la negativa del registro de este documento consignada en la devolución anterior”*, surge evidente la ausencia de motivos detallados, concretos y de fondo dirigidos a precisar si las explicaciones efectuadas en la providencia que se aportó para efectos de subsanación resultaban acordes a los requisitos exigidos por el ordenamiento legal.

Al respecto señala la Corte Constitucional que *“Los registradores se encuentran facultados -y deben- realizar una valoración jurídica que les permita establecer, si la inscripción del título es legalmente admisible y cuál es la naturaleza jurídica del acto, a fin de ubicarlo en la clasificación y columnas pertinentes. Ello implica que el registrador debe realizar un examen y una comprobación integral de todos los*

²⁸ Oficio SNR2024D-0043 del 23 de enero de 2024 a folios 22-23 del expediente de tutela segunda instancia, coincidente con su índice electrónico.

requisitos establecidos por la ley, de tal forma que la respuesta que le brinde al ciudadano **sea también integral**.(...) Si el análisis concluye que el título sometido a registro no cumple con los requisitos, el artículo 22 oración 1 de la Ley 1579 de 2012 consagra que el funcionario procederá a inadmitir la solicitud de registro, mediante la elaboración de una nota devolutiva que indicará claramente los hechos y los fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución de la solicitud²⁹ (Subrayas y resaltos propias de la Sala).

De manera que son elementos esenciales de las notas devolutivas la indicación pormenorizada de los fundamentos que dan lugar a la devolución, evitando respuestas generales y escuetas que no brinden elementos de juicio suficientes para justificar la decisión nugatoria emitida por el funcionario calificador.

De hecho, advierte la Corte Constitucional que “*el artículo 29 superior plantea como presupuesto para hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, que los administrados tengan argumentos que puedan ser controvertidos cuando no están de acuerdo con las actuaciones de las autoridades. De esta forma, cuando en el acto no se expresan las razones que han dado sustento a la decisión, el particular se encuentra en un estado de indefinición derivado de la imposibilidad de expresar los motivos por los que disiente de la decisión tomada, vulnerando así su derecho a controvertir la actuación con la que no está de acuerdo*”³⁰.

En lo que refiere a la motivación de los actos administrativos se ha dicho que:

“La jurisprudencia constitucional 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.

Así mismo, se ha establecido que esta exigencia tiene su fundamento en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política que consagran el derecho al debido proceso y el principio de publicidad en el ejercicio de la función pública respectivamente, así como en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo que informa sobre el deber de motivación de la Administración al adoptar decisiones. En efecto, como parte del derecho al debido proceso administrativo se encuentra la garantía que tiene el afectado con una actuación de la Administración de exponer sus argumentos y aportar pruebas que contribuyan para su defensa, así como a impugnar las decisiones que le sean adversas, para lo cual necesita conocer los motivos de un determinado acto administrativo para así poder controvertirlo. (...).

²⁹ T 585 de 2019.

³⁰ T-204 de 2012.

*Por lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que la regla general en materia de actos administrativos es que éstos sean motivados, exceptuándose solamente aquellos que por expresa disposición de la norma no requieran motivación (...)*³¹.

En ese contexto, reitera la Sala que la motivación del acto administrativo objeto de examen en esta instancia es insuficiente, en la medida que ante la intención de subsanar el trámite registral mediante la presentación de un nuevo documento aclaratorio, la autoridad calificadora omitió referirse al mismo y con base en su estudio particular señalar detalladamente las razones que propiciaban la conclusión adoptada.

Luego entonces, la incertidumbre sobre los motivos que sustentaron la ineficacia de la providencia aclaratoria expedida por el juzgado que emitió la sentencia de pertenencia, no contribuyó en el caso concreto sino a entorpecer el ejercicio de la defensa y contradicción por parte del interesado.

Es así que el contenido de la nota devolutiva marcada por la ausencia de una exposición específica, clara, precisa, integral y consonante con la actuación desplegada por el usuario, no se acompasa con las exigencias constitucionales y legales que expresamente disponen la motivación de los actos administrativos, constituyendo también por ese motivo, una vulneración al debido proceso administrativo.

A lo aquí indicado súmese la circunstancia expuesta en el acápite concerniente al estudio de procedencia de la acción de tutela, pues como allí se expuso, el accionante no fue informado en debida forma de los recursos que procedían en contra de la nota devolutiva del 9 de noviembre de 2023, lo que torna manifiesto el desconocimiento a las mencionadas garantías de defensa y contradicción.

Vale la pena aclarar que la medida a adoptar ante la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo no será la orden de registro deprecada por activa, en tanto considera esta Corporación que es únicamente la autoridad registral la facultada para así hacerlo una vez encaminado el examen y comprobación integral del título, con la valoración conjunta de los documentos anexos.

Por las consideraciones expuestas, se revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar se concederá el amparo del derecho al debido proceso administrativo,

³¹ T-991 de 2012.

razón por la cual se dejará sin valor y efecto la nota devolutiva del 9 de noviembre de 2023 vinculada a la matrícula inmobiliaria 272-9692, para que la ORIPAM resuelva nuevamente la solicitud de subsanación radicada por el accionante, teniendo en cuenta las precisiones efectuadas en esta providencia y sin el cobro de pagos adicionales por ese concepto.

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR LA SENTENCIA proferida por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de este Distrito el 15 de diciembre de 2023.

SEGUNDO: CONCEDER EL AMPARO solicitado por el señor **PABLO ELY PABÓN** y en consecuencia **ORDENAR** a la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PAMPLONA** dejar sin efectos la nota devolutiva del 9 de noviembre de 2023, vinculada a la matrícula inmobiliaria 272-9692, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a efectuar nuevamente el estudio de la solicitud de subsanación con radicado 2023-3745, teniendo en cuenta las consideraciones *ut supra* y sin el cobro de pagos adicionales por ese concepto.

TERCERO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión de conformidad con el reglamento expedido para ese efecto por el Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

Los Magistrados,



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

Firmado Por:

Jaime Raul Alvarado Pacheco

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

003

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f41c1f9fde320ee2b615fc933bbd57343d54bd1f722731ef72b6c96b68c44877**

Documento generado en 07/02/2024 05:04:14 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>