

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Radicación: Tutela 2022-00095
Accionante LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Vinculadas: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – ZONA SUR; CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADOR CONJUNTO RESIDENCIAL BOSQUES DE SAN CARLOS SUR
Decisión: AMPARA DERECHOS FUNDAMENTALES DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** identificada con C.C. n° 52.095.283 expedida en Bogotá, contra la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS -SEDE PRINCIPAL**, por la presunta violación de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

HECHOS Y PRETENSIONES

En su libelo tutelar reveló la accionante, que al revisar los actos contenidos en la escritura pública # 3566 del 22 de mayo de 1986 otorgada por la Notaría 29 del circuito de Bogotá, evidencio que la anotación N°4 donde se indicaba que sus predios son propiedad horizontal, había desaparecido sin ninguna respuesta o acto administrativo dado a conocer al usuario por la Superintendencia de Notariado y Registro, violando así los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 del 2011.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Ante las constantes evasivas por parte de la SNR, sin obtener respuesta elevó derecho de petición el 26 de Julio de 2022 a fin de que se les informara el motivo, razón o circunstancia por el cual el certificado de tradición y libertad con matrícula n° 50S-966885 fue bloqueado desde hace más de dos años, se les indicara a que hace referencia el mensaje 1024: “matricula # 966885 en calificación”, y adicionalmente qué debían hacer o a dónde se dirigían para retirar dicho bloqueo que les afectaba.

El 29 de julio siguiente, anotó, la SNR les respondió que verificado el sistema encontró que el folio de matrícula n° 50S-966885 fue bloqueado con ocasión de la Actuación Administrativa n° AA-144- 2019, tendiente a establecer la real situación jurídica del inmueble, y hasta no resolver la misma era improcedente tramitar documento o proceso que pueda variar la tradición del inmueble, ni el desbloqueo del folio.

El 02 de agosto de 2022 interpuso un nuevo derecho de petición para reiterar la petición y solicitar se le proporcionara por escrito o por correo, copia del proceso, las resoluciones y/ o anotaciones de la actuación administrativa no. AA 144-2019, por cuanto llevaban más de dos años bloqueados por cuenta de dicha actuación y de la cual el conjunto no estaba enterado: Además, añadió, en esa misma fecha se acercó a la oficina de instrumentos públicos del barrio Venecia donde le indicaron, el abogado Pedro José Patarroyo está realizando modificación a una resolución, para firma del registrador. Se preguntó, cuánto tiempo más deben esperar a que se surta tal modificación, pues ya llevan tres años en ese proceso, pues la demora los perjudica grandemente.

Adujo, el 10 de agosto de 2022, la SNR continuó respondiendo de manera evasiva, esto les contestó: “(...) con toda atención le informo que la carpeta AA-144-2019, que involucra la matrícula inmobiliaria No.50S966885, como ya se ha dicho en otras oportunidades, se encuentra en el estudio y verificación de las anotaciones según los hechos motivo de su petición, razón por la cual, una vez se tengan los elementos de juicio necesario se tomaran las decisiones que en derecho corresponda y que les será informado de manera oportuna para que puedan ejercer los derechos que les asiste (...)”. Respuesta que se repitió al derecho de petición que elevó el 5 de agosto del año en curso.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda la ciudadana **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

PRETENSIONES

Pretende la tutelante, del juez constitucional que ordene dar celeridad a la resolución que solucione el limbo jurídico en el cual se encuentra el certificado de tradición matriz de las 480 casas que conforman el conjunto residencial “Bosques de San Carlos” una de las cuales es de su propiedad; se contesten los derechos de petición recibidos el 26 de Julio del 2022 y el 02 de agosto del 2022 de fondo, adjuntando copia de los documentos que prueben el retiro del n°4 inscrito en el Certificado de tradición; se le indique de fondo con qué fundamento jurídico se retiró la anotación de dicho numeral 4 registrada en el certificado de tradición de las 480 casas que conforman el conjunto residencial, y quien dio la orden, y se aclare de fondo a que hace referencia el mensaje 1024: “matricula #966885 en calificación” y de qué manera se puede retirar el bloqueo de la certificación matriz del conjunto.

ACTUACIÓN PROCESAL

El 13 de septiembre del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** identificada con C.C. n° 52.095.283 expedida en Bogotá, motivo por el cual, en la misma fecha, se avocó conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a las demandadas **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - SEDE PRINCIPAL**, y se dispuso la vinculación al contradictorio de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - ZONA SUR**, del **CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DEL ADMINISTRADOR DEL CONJUNTO RESIDENCIAL “BOSQUES DE SAN CARLOS”** para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando vía correo electrónico, los oficios respectivos.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Asimismo, se ofició a la Notaria 29 del Circulo Notarial de Bogotá a fin de que allegara a este despacho judicial copia de la Escritura Pública # 3566 del 26 de mayo de 1986.

Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ – ZONA SUR.

El 15 de septiembre del año en curso, a través del correo institucional asignado a este estrado judicial, la Registradora Principal (E), doctora LORENA DEL PILAR NEIRA CABRERA, comunicó, los hechos expuestos en la acción de tutela no eran ciertos por las siguientes razones:

- i)* Respecto del registro de correcciones que figuran en el predio de mayor extensión de la matricula inmobiliaria n° 502-966885, **efectuadas** mediante consecutivos C-2003-5282 del 08/08/2003 y la C-2008-4969 del 09/04/2008, conforme al artículo 70 de la Ley 1437 de 2011 que trata de la notificación de los actos de inscripción o de registro -lo transcribió-, son actos registrales que se dan por notificados el día de su inclusión en el registro y por lo tanto, no le asiste razón a la accionante.

- ii)* La falta de claridad de la accionante frente a su dicho de haber acudido de forma personal a esa oficina, impide el ejercicio de defensa, pues no aportó ningún dato de modo, tiempo y lugar, menos del funcionario que la atendió y que le habría indicado de la corrección a un documento que se desconoce por cuanto la carpeta AA144-2019 tiene incurso la matrícula inmobiliaria n° 502-966885 y que tiene por objeto determinar la realidad jurídica del aludido inmueble respecto de la inscripción del reglamento de propiedad horizontal o loteo que se inscribiera desde el 23 de mayo de 1986, aspecto que requiere la verificación de información del folio de mayor extensión, y en consecuencia de las matrículas segregadas, tarea ardua que demanda tiempo y consulta de archivos microfilmicos.

- iii)* La oficina le ha respondido en debida y oportuna forma sus insistentes requerimientos, en los que se le ha dado la información expuesta en las peticiones, y adicionalmente se la ha indicado expresamente los horarios y

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

días de atención presencial, sin que haya indicado su asistencia para dar a conocer los motivos planteados en la acción de tutela.

iv) La accionante presenta desacuerdos frente a las respuestas y en la tutela incluye pretensiones diferentes, que resultan improcedentes puesto que la determinación que ponga fin al asunto será a la que lleguen luego de la verificación de los registros, que son varios y diversos, en tanto puede generar resultados no solo del predio de la actora sino de los propietarios de las 480 matrículas inmobiliarias parte del Conjunto residencial “Bosques de San Carlos”.

v) Adveró, la tutelante no explicó cuál es el derecho fundamental vulnerado, y al verificar los antecedentes registrales muestran que la señora **LUZ AMÉRICA** es propietaria del predio segregado de mayor extensión matrícula inmobiliaria n° 502-966885, que en la fecha **no presenta ningún bloqueo que le impida ejercer actos de señora y dueña sobre su inmueble**, por ello el derecho de propiedad no le está siendo vulnerado, ni ningún otro que pretenda hacer valer, sino que su descontento es porque las respuestas no le satisfacen.

vi) La actuación administrativa se rige procesalmente dentro de los términos consagrados en el CPACA a los que la accionante no presenta planteamiento alguno que demuestre su vulneración, además, recordó lo esbozado por la Corte Constitucional -Sentencia T-146/12- en cuanto a que no se exige a la entidad que conoce de una petición que deba acceder a las solicitudes sino resolverlas aplicando el principio de correspondencia e integridad que rige la comunicación oficial, brindando a cada peticionario la información que le permita reclamar efectivamente los derechos de los que cree ser titular ante las instancias competentes.

Por todo ello, deprecó del despacho no acceder a las pretensiones de la accionante.

LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

El 15 de septiembre del año que avanza, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, doctora, SHIRLEY PAOLA VILLAREJO PULIDO, frente a los hechos de la tutela expuso, la Superintendencia no ha vulnerado los derechos de la accionante y para ello se apoyó en la transcripción de las normas que rigen la competencia asignada a la SNR, tales como los artículos 4 y 11 del Decreto 2723 de 2014, por medio del cual se modificó la estructura de la SNR, que habla de su objetivo y funciones, en congruencia, anotó, con el objetivo de orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los notarios y los registradores de instrumentos públicos, la orientación, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con los fines previstos y dentro del marco legalmente establecido.

De igual forma, aludió al marco legal en punto a la competencia de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos conforme al mismo decreto y a la Ley 1579 de 2012 artículos 92 y 93 que transcribió. Agregó, cada oficina cuenta con un archivo y una base de datos que recae únicamente sobre los bienes inmuebles que conformen su círculo registral y en virtud de ello, ejercen la función pública registral, e indicó que contra las decisiones administrativas que tomen proceden los recursos de reposición ante el Registrador de Instrumentos Públicos y el de apelación ante la Subdirección de Apoyo Jurídico registral de la Dirección Técnica de Registro de esa Superintendencia.

Aunado a ello, comunicó, el registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público que consiste en anotar en un folio de matrícula inmobiliaria, los datos más importantes de los actos, contratos o providencias sujetos a registro y de los que dispongan su cancelación, con el fin de que cualquier persona interesada conozca en todo momento el estado jurídico de los bienes inmuebles matriculados.

Sobre el caso concreto, refirió, se dio traslado por competencia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur, quien es la llamada funcionalmente a dar respuesta a la petición de la accionante, que se trata de una solicitud relacionada con un trámite de actuación administrativa de un folio de matrícula inmobiliaria proceso que de acuerdo con la Ley 1579 de

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

2012 debe ser atendida por esa oficina, siendo entonces el legitimado procesalmente para pronunciarse.

Con base en ello, anunció su oposición a la vinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

DECLARACIÓN DE LA ACCIONANTE

El 20 de septiembre de 2022 se practicó declaración jurada con la accionante. Momento en el que básicamente aclaró al despacho que:

En punto a los tres derechos de petición que elevó a través de la página Web de la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR para que le precisaran el motivo razón o circunstancia por la cual el certificado de libertad de su inmueble Ha estado bloqueado por más de 2 años, le indicaran a que hace referencia el mensaje 1024: “matricula#966885 en calificación”, y adicionalmente qué tendría que hacer o a dónde se podía dirigir para retirar el bloqueo de esa matrícula por estar siendo afectada gravemente con dicha actuación, solo recibió respuestas evasivas pero no de fondo que logran acercarla a una solución frente a lo planteado.

De igual forma, refirió, el 2 de agosto se acercó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para preguntar cuánto tiempo más debían -ella y los otros 479 copropietarios- esperar a que se hiciera la modificación en el certificado de tradición y libertad, o cuando era que el Registrador firmaría la Resolución con la cual resolvería tal situación, sin obtener ninguna respuesta a sus interrogantes y dudas, pues, repitió, las respuestas siempre fueron evasivas y tampoco solicitó que el abogado Pedro José Patarroyo encargado del asunto, les agendara una cita para validar el problema y conocer qué solución podían darle, en tanto dicho profesional era el encargado de hacer la modificación respectiva.

Indicó, el 2 de septiembre, en la Oficina de Venecia, fue atendida en la puerta, sitio en el cual debía darle los datos al señor guarda de seguridad quien subía y bajaba con la información, ello por cuanto no se permitía la entrada por la Pandemia. Ese día fuera del guardia bajó a atenderla una señora de la que no recordó el nombre, quien le informó que el asunto lo

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

tenía el abogado Pedro José Patarroyo con quien no fue posible le asignaran una cita.

Expuso, lo único que pudo conocer es que la modificación se estaba tramitando por cuanto correspondía a un limbo jurídico, situación que afecta a los 480 propietarios de las casas del Conjunto Residencial, dado que dentro de su certificado de libertad y tradición se registró que estaban sujetos al reglamento de Propiedad Horizontal, y al encontrarse bloqueado el folio de matrícula n° 50S-96685 el numeral 4° donde estaba esta inscripción, afectaba sus intenciones de vender las casas, o efectuarles arreglos o mejoras, así como la conservación de los encerramientos que los protegen de la inseguridad de la zona, entre otras cosas.

Afirmó, en ningún momento les ha llegado la resolución que les indique que dejaron de ser propiedad horizontal, y por eso sus preguntas a la entidad siempre han sido bajo qué resolución se decidió tal situación, quien la expidió y porque dejaron de ser lo que veníamos siendo hace 12 años, pues nunca la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Sur les comunicó el auto a través del cual dispuso la iniciación de la actuación Administrativa AA-144-2019.

Tampoco saben cuál fue la razón o el motivo por el cual aparece esa anotación del registro de la propiedad horizontal como nulo, pues precisamente esa fue la pregunta que efectuó ante la Superintendencia de Notariado y Registro, y que esta redireccionó a la Oficina de Instrumentos públicos – Zona Sur, sin obtener respuesta de fondo al respecto

Fuera de la acción de tutela, dijo, acudió a la alcaldía, al concejo, habló con la gente del barrio, sus vecinos, pero en esas entidades les indicaron que debían solucionar el problema, el limbo jurídico, en instrumentos públicos para poder nuevamente pasar las escrituras a propiedad horizontal o las reformas a las que ya estaban.

Agregó, dentro de las actuaciones administrativas de la SNR, estaba la de cumplir con el principio a la celeridad, pues ellos deben impulsar eso con las aplicaciones tecnológicas y no solo dedicarse a copiar y pegar unas respuestas evasivas para salir del paso.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

El Consejo de Administración y el Administrador del Conjunto Residencial “Bosques de san Carlos” guardaron silencio.

ACERVO PROBATORIO

- 1.- Demanda presentada por la ciudadana **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ**.
- 2.- Copia del folio del certificado de tradición y libertad con matrícula inmobiliaria n° 50S-966885, donde aparece la anotación n° 4 de fecha 23 de mayo de 1986 de la escritura 3566 del 22 de los mismos mes y año, Radicación 911 Lote o Reglamento de Propiedad Horizontal.
- 3.- Pantallazo de la PQRSD de la SNR del 26 de julio de 2022 con radicado SNR2022ER091712 y la respuesta emitida el 29 de julio de 2022 por la misma Entidad con radicado SNR2022EE086060.
- 4.- Pantallazo de la PQRSD de la SNR de fecha 2 de agosto de 2022 con radicado SNR2022ER095597 y la respuesta emitida el 10 de agosto de 2022 por la misma Entidad con radicado SNR2022EE092007.
- 5.- Pantallazo de la PQRSD de la SNR del 5 de agosto de 2022 con radicado SNR2022ER099074 y la respuesta emitida el 11 de agosto de 2022 por la misma Entidad con radicado SNR2022EE094044.
- 6.- Copia del documento de identidad de la accionante.
- 7.- Respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur y anexo.
- 8.- Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro y anexo.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – ZONA SUR**, entidades descentralizadas, técnicas, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial.

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. En el caso objeto de estudio, la acción de tutela fue presentada por la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ**, como titular del derecho cuya protección se invoca, por lo que en el presente asunto existe legitimación en la causa por activa.

Legitimación por pasiva

La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando resulte demostrada.

Según lo establecido en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular. En este caso, la acción de tutela se dirige contra de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – ZONA SUR**, entidades descentralizadas, técnicas, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial a las que se les acusa de incurrir en la vulneración de derechos fundamentales.

Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido dado que el actor en tutela en término prudente y razonable expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional.

Requisito de subsidiariedad.

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

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

(…)

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

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así,

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte “(...) *el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)*”¹.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente y grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad². Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) *el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)*” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable³. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

Problema jurídico:

Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:

Determinar si se vulneraron los derechos fundamentales de petición y debido proceso alegados por la accionante **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ**, quien adujo que las entidades accionadas no le dieron respuesta de fondo a las peticiones que les elevó el 26 de julio, el 2 y 5 de agosto del año que transcurre a fin de que se le informe con claridad cuándo y quien

¹ Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

² Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) *hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio*”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “*las medidas de protección (...) deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable*”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

³ Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

resolverá lo relativo a la actuación administrativa AA-144-2019 que tiene incurso la matrícula inmobiliaria n° 502-966885 que tiene por objeto determinar la realidad jurídica de un inmueble sobre la inscripción del reglamento de propiedad horizontal o loteo.

Para la resolución de dicho asunto se analizarán los siguientes tópicos: **i)** el derecho fundamental de petición; **ii)** de las actuaciones administrativas relacionadas con el servicio de registro de instrumentos públicos; **iii)** el debido proceso administrativo; y **v)** la resolución del caso concreto.

El Derecho de Petición

Preceptúa el artículo 23 de la Constitución que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Derecho que ha sido considerado por la jurisprudencia como un “Derecho Instrumental”, porque permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, al componer uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

De otro lado, tenemos que el alcance del derecho de petición según la jurisprudencia constitucional⁴, ha sido reseñado así:

“(…)

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos⁵. Primero, el derecho de toda persona, natural y jurídica, a presentar solicitudes respetuosas - escritas y verbales⁶- ante las autoridades públicas y las organizaciones e instituciones privadas, sin que estas puedan negarse a recibir las y tramitarlas. Segundo, el derecho a obtener una respuesta clara, precisa y de fondo, lo cual exige un pronunciamiento congruente, consecuente y completo en relación con cada uno de los aspectos planteados⁷. Lo anterior, con independencia de que la respuesta sea favorable o desfavorable a lo solicitado⁸. Tercero, el derecho a

⁴ ST-007 de 2022. M.P. Dra. CRISTINA PARDO SCHELESINGER.

⁵ En similar sentido, el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015 dispone: «Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma».

⁶ Sentencias SU-213 y T-009 de 2021, T-230 de 2020, C-007 de 2017, C-951 de 2014, T-814 de 2012, T-510 de 2010, C-818 de 2011, T-610 de 2008, T-814 y T-236 de 2005, T-259 de 2004 y T-353 de 2000, entre otras.

⁷ Sentencias T-238 de 2018, T-136 de 2002 y T-1078 de 2001.

⁸ Al respecto, en la Sentencia T-610 de 2008, la Corte explicó: «La respuesta debe ser (i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente» (negrilla del texto original). Sobre el mismo asunto, también se puede consultar la Sentencia T-521 de 2020.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

recibir una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en la ley⁹. Y, cuarto, el derecho a la notificación de lo decidido¹⁰.

En relación con las características del derecho de petición cuando se formula ante particulares u organizaciones privadas, en la Sentencia C-951 de 2014¹¹, la Corte señaló que cuando el particular presta un servicio público, como es el caso de las universidades, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. Además, advirtió que cuando el derecho de petición constituye un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, establece que la solicitud de información y el requerimiento de documentos ante autoridades públicas y privadas son manifestaciones del derecho de petición. En consecuencia, se encuentran amparadas por esta garantía constitucional. Las excepciones a esta regla general, ampliamente estudiadas por la jurisprudencia, tienen relación con el carácter reservado, clasificado o privado de la información y de los documentos, así como con el cumplimiento de los requisitos legales para la expedición de copias¹.

Como es natural, el ejercicio del derecho de petición, en la modalidad de requerir información y consultar, examinar y solicitar copias de documentos, impone a las autoridades públicas y a las organizaciones e instituciones privadas¹² el deber de efectuar la correcta administración, protección, guarda y custodia de los archivos, así como de las «bases de datos que contengan información personal o socialmente relevante». Esto tiene sustento en el hecho de que la información no perdura por su propia naturaleza, sino que es necesario guardarla. De ahí la obligación de «preservar los soportes en los cuales se almacenan los datos», pues «el pleno ejercicio de derechos, tanto constitucionales como legales, dependen, en no pocas ocasiones, de la existencia de estos soportes».

En criterio de esta Corporación, la obligación anotada tiene fundamento constitucional, pues se deriva de «la prohibición genérica, dirigida a toda persona, sea natural o jurídica, de impedir sin justa causa el goce efectivo de los derechos fundamentales o de tornar imposible dicho goce»¹³. Por esto, ha dicho la Corte, el acopio y la conservación de la información debe hacerse con sujeción a los principios de *habeas data*, con el fin de garantizar su integridad y veracidad y así proteger los derechos del peticionario cuyo reconocimiento depende de la acreditación de los datos solicitados (...)

Las actuaciones administrativas relacionadas con el servicio de registro de instrumentos públicos.

La corte Constitucional, se ocupó *in extenso* de reseñar el tránsito legislativo frente a dichas actuaciones, el cual en este asunto, se hace necesario traer a colación así:

“(…) 4.1. 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

⁹ La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. Al respecto, ha sostenido que el derecho de petición «se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta» (Sentencia T-058 de 2018), es decir, no implica que se decida propiamente sobre la materia de la petición. Por el contrario, «el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud» (Sentencia C-951 de 2014).

¹⁰ Ver artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

¹¹ Sentencia T-814 de 2005.

¹² De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1755 de 2015 y en otras normas que regulen la materia.

¹³ Sentencia T-227 de 2003.

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].

4.2. 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.

4.3. 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.

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

4.5. 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.

4.6. 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.

4.7. 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.

4.8. En ese sentido, en la Sentencia C-185 de 2003⁴⁹¹, 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 acceso a los documentos públicos) y 209 (principio de publicidad de la función pública) de la Constitución.”*

4.9. 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 2012⁵⁰¹, y de manera supletoria por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵¹¹. No obstante, para la época en la que fue proferido Auto del 3 de mayo de 2012 eran aplicables el Decreto 1250 de 1970⁵²¹ y Código Contencioso Administrativo⁵³¹, 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.

4.10. 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.

4.11. 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.

4.12. 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.

4.13. 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:

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 construidos 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.

4.14. 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.

4.15. 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].

4.16. 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.”* (Subrayado fuera del texto original).

4.17. 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]

4.18. 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.”*

4.19. 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.”*^[56]

4.20. 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 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 ley.”^[57]

4.21. 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.

4.22. 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.”^[58]*

4.23. 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 (...).”*

4.24. Por lo demás, resulta pertinente mencionar que en el Decreto 2163 de 2011^[59] 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 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.”*

4.25. 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

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

inmuebles, es decir, que deben velar porque la información que consagren sea exacta, completa, verdadera y reveladora (...)”¹⁴.

El debido proceso administrativo.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al debido proceso administrativo en retirada jurisprudencia. En tal sentido, en la sentencia T-543 de 2017, precisó:

“... El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

5.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos[116], de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.[117] Estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.[118]

5.2. Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a **(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso...**”

En la sentencia T-585 de 2019, la Corte en punto a este derecho fundamental, reiteró:

“(...) Las características de este derecho se concretan en un conjunto de reglas. La Sala Novena de Revisión indicará algunas de ellas, que son relevantes para el presente caso.

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

¹⁴ ST-688/2014. M.P. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ. 11 Septiembre de 2014.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

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**^[149] (...)” (Negritas y subrayas propias).

Del caso concreto.

Para dirimir el problema jurídico planteado le corresponde a esta juez constitucional, en primera medida, revisar si la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Sur cumplió los lineamientos dispuestos por la ley para considerar que efectivamente se dio una apropiada, clara y de fondo respuesta a la accionante, y acorde con lo solicitado.

Ello bajo el entendido de que, ante la imposibilidad de suministrar la contestación en debida forma, debe explicarse los motivos e incluso, puede la entidad señalar una nueva fecha en la cual realizará la contestación a la solicitud que se le eleve, ya que es imperioso tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. En este sentido, establece también el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 que:

“Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto¹⁵”.

Además, porque como de manera insistente y reiterativa se ha reseñado en la jurisprudencia del máximo Tribunal garante de la Constitución, las entidades deben emitir respuestas de fondo que se refieran y abarquen todos los planteamientos esbozados por el peticionario, situación que, en este

¹⁵ Párrafo, artículo 14° de la ley 1437 de 2011.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

asunto, claramente evidencia el despacho, no ocurrió, pues las respuestas ofrecidas, eso sí dentro del término por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Sur, son meramente formales y no de fondo, y ello, sin lugar a dudas, vulnera el derecho fundamental de petición reclamado por la actora en tutela, en tanto, se recuerda esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) **la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado**. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario.

Al respecto, tendremos en cuenta lo recientemente sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-230 de 2020:

“(…) **Respuesta de fondo**. Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”^[55] (se resalta fuera del original).

La respuesta de fondo no implica tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado^[56], salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública (art. 74 C.P.^[57]), dado que, por regla general, existe el “deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.”^[58] Sobre este punto, es preciso anotar que al tratarse de una garantía fundamental que permite el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, así como la consolidación de la democracia, las restricciones al derecho de petición y de información deben ser excepcionales y deberán estar previamente consagradas en la ley. Al respecto, en el Título III de la Ley 1712 de 2014 se hace referencia a los casos especiales en los cuales se puede negar el acceso a la información, por ejemplo, entre otros, al tratarse de información clasificada y reservada, o que pueda causar daños a personas naturales o jurídicas en su derecho a la intimidad, vida, salud, seguridad o secretos comerciales, industriales y profesionales.

En las hipótesis en que la autoridad a quien se dirigió la solicitud no sea la competente para pronunciarse sobre el fondo de lo requerido, también se

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

preserva la obligación de contestar, consistente en informar al interesado sobre la falta de capacidad legal para dar respuesta y, a su vez, remitir a la entidad encargada de pronunciarse sobre el asunto formulado por el peticionario^[59] (...)

En suma, de conformidad con lo expuesto, concluye el despacho, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Sur, claramente vulneró el derecho de petición de la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ**, pues tenía la obligación de brindarle una respuesta de fondo de conformidad con los estándares legales y jurisprudenciales para el efecto y no lo hizo, es más, la respuesta que ofreció a este estrado judicial en respuesta a la acción de tutela en igual forma resulta evasiva y con contenidos falaces, pues afirmó que la accionante no explicó cual era el derecho fundamental que considera conculcado, lo que denota la falta de lectura de la demanda de tutela donde esta claramente hace alusión a la vulneración, no solo de su derecho de petición con la relación de las causas que lo originan sino además alude a la conculcación de su derecho fundamental al debido proceso del que nos ocuparemos de analizar más adelante.

Del anterior análisis, sin más ambages se logra inferir la efectiva vulneración del derecho de petición que deprecia la accionante se le proteja.

En segundo lugar, y en lo que atañe a la conculcación al debido proceso, encuentra el despacho que este derecho fundamental también fue conculcado por la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Sur, pues contrario a lo consignado en la respuesta que ofreció en el traslado de la demanda de tutela, lo que el despacho logra avizorar, es que la entidad resolvió iniciar una actuación administrativa a la que le asignó el radicado AA-144-2019, pero a la fecha de instauración de esta acción constitucional, no había comunicado a los administrados afectados la misma, conforme a los términos legales establecidos.

Precisa el despacho, el legislador estableció un procedimiento para que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, procedan a la cancelación o corrección de errores o inconsistencias, ya sean de carácter formal, o aquellos que modifiquen la situación jurídica de los inmuebles y que hayan surtido efectos entre las partes o ante terceros, tal y como lo preceptúa el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012.

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Así entonces, tenemos que cuando tales entidades pretendan la corrección de errores que puedan modificar la situación jurídica de los inmuebles que se encuentra publicitada en los certificados de tradición o folios de matrícula inmobiliaria, debe acudir expresamente al procedimiento diseñado para la actuación administrativa, siguiendo lo establecido en el CPACA en relación con lo estipulado para el trámite de los derechos de petición instaurados por los ciudadanos, la vía gubernativa y la revocatoria directa. Cuyo objetivo en materia registral es regular un procedimiento administrativo que permita al Registrador de Instrumentos Públicos, salvaguardar **el derecho fundamental al debido proceso de cada una de las personas que puedan resultar afectadas con la decisión** de ajustar un folio de matrícula inmobiliaria para que refleje su real situación jurídica, como en es el caso revelado por la actora en tutela.

Si lo anterior es así, echa de menos el despacho la indicación de la entidad accionada en punto a la forma como procedió a comunicar el auto por medio del cual decidió dar inicio a la referida actuación administrativa AA-144-2019, comunicación que conforme a lo que prescribe el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, debe hacerse por medio de publicación del auto de inicio en la pagina Web de la Entidad o en un diario de amplia circulación nacional, ello a fin de que las personas interesadas en dicho tramite administrativo o las directamente afectadas conozcan la decisión que va a adoptar la entidad.

Trámite de comunicación frente al cual, la entidad accionada nada indicó, ni aportó prueba siquiera sumaria de haberlo realizado, pues solo procedió a transcribir lo consignado en el artículo 70 de la misma codificación procesal administrativa, para luego afirmar que los actos registrales se dan por notificados el día de su inclusión en el registro, afirmación que, nos permite inferir de las respuestas dadas a los varios derechos de petición, que la actuación administrativa aún está en trámite y no se ha decidido de fondo sobre la situación real del bien que amerite la corrección o cancelación del registro que deba notificarse conforme a la norma atrás citada por la accionada.

Además, puede concluir el despacho que, tal actuación administrativa la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la está llevando sin ninguna celeridad, como lo exige el debido proceso administrativo, pues en el año

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

2019 cuando se percata la accionante del bloqueo del folio a la fecha no se le ha dado ninguna respuesta en punto al desarrollo de la actuación administrativa que allí se adelanta, por el contrario siempre se le contesta de manera evasiva y con la misma respuesta que ya parece un formato; aunado al incumpliendo del principio de publicidad vulnerando el debido proceso administrativo a la actora en tutela conforme lo dio a conocer en declaración jurada practicada el 20 de septiembre del año en curso ante este estrado judicial, cuando manifestó que no han sido notificados de la iniciación de la actuación administrativa, situación que los ha mantenido al margen de la misma sin permitirseles ejercer sus derechos en defensa de sus intereses, pues téngase en cuenta que la apertura de dicha actuación tiene por objeto determinar la realidad jurídica de sus inmuebles respecto de la inscripción del reglamento de Propiedad Horizontal o loteo, inscrito desde el 23 de mayo de 1986.

Ahora, si bien la verificación de la información que requiere la Entidad adscrita a la Superintendencia de Notariado y Registro, resulta dispendiosa y ardua, al tratarse del contenido de un folio de mayor extensión y las matriculas segregadas de él, como lo dio a conocer la señora Registradora (E) de la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Sur, ello no es óbice para que se incumpla con la aplicación del debido proceso administrativo conforme lo estipulan las leyes aplicables al caso, Ley 1579 de 2012 y Ley 1437 de 2011 y se deje en la indefinición a quienes tengan interés o se vean a futuro afectados con la decisión que se adoptara, pues se itera, ello vulnera su derecho al debido proceso administrativo, y es por eso que este despacho encuentra configurada su vulneración en este caso y así se decretará.

Consecuentemente con lo anterior, se ordenará a la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Sur, que dentro de la actuación administrativa de la capeta AA-144-2019 en forma inmediata proceda a comunicar a la actora en tutela, señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** los actos administrativos que hasta ahora ha proferido y a los demás administrados que tengan interés en las resultas de dicha actuación administrativa, a fin de que ejerzan sus derechos y contradicciones frente a la misma. Asimismo, aplique el procedimiento diseñado para los fines de corrección, modificación o cancelación del registro, siguiendo lo establecido en el CPACA en relación

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

con lo estipulado para el trámite de los derechos de petición instaurados por los ciudadanos, la vía gubernativa y la revocatoria directa, si es el caso.

Finalmente, al no avizorar el despacho que la Superintendencia de Notariado y Registro haya vulnerado de forma directa derechos fundamentales a la actora en tutela, se dispondrá su desvinculación de la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental de petición incoado por la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** identificada con C.C. n° 52.095.283 expedida en Bogotá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Cómo consecuencia de lo anterior se ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Sur, que en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión proceda a emitir una respuesta, clara y de fondo acorde con las peticiones que la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** le elevó los días 26 de julio, 2 y 5 de agosto del año que avanza, copia de la cual deberá remitir a este estrado judicial como prueba del cumplimiento de esta orden constitucional.

TERCERO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo deprecado por la señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ** identificada con C.C. n° 52.095.283 expedida en Bogotá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: Consecuentemente con lo anterior, se ordenará a la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Sur, que dentro de la actuación administrativa de la capeta AA-144-2019 en forma inmediata proceda a comunicar a la actora en tutela, señora **LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ**

Radicado n°: TUTELA 2022-00095
Accionante: LUZ AMÉRICA ARTEAGA RAMÍREZ
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SEDE PRINCIPAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

los actos administrativos que hasta ahora ha proferido y a los demás administrados que tengan interés en las resultas de dicha actuación administrativa, a fin de que ejerzan sus derechos y contradicciones frente a la misma. Asimismo, aplique el procedimiento diseñado para los fines de corrección, modificación o cancelación del registro, siguiendo lo establecido en el CPACA en relación con lo estipulado para el trámite de los derechos de petición instaurados por los ciudadanos, la vía gubernativa y la revocatoria directa, si es el caso.

QUINTO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

SEXTO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

Juez

Firmado Por:

Martha Cecilia Artunduaga Guaraca

Juez

Juzgado De Circuito

Penal 010 Especializado

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **0c6beaaefa45f97e161e1fdb913799ac8366a93bcdcb66a7ba2d82dcb2e8e60**

Documento generado en 27/09/2022 10:27:04 AM

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

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