



República de Colombia
Rama Judicial – Distrito Judicial de Cundinamarca

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ

Veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Proceso: Acción de Tutela (2^{da} instancia)
Accionante(s): Claudia Patricia Moreno Aldana
Demandado(s): ORIP DE FACATATIVÁ
Radicación: 25269400400120210009101

{ DESCRIPTORES Y TEMAS }

DERECHO DE PETICIÓN. El núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la situación planteada por el peticionario y que este se satisface cuando “se emiten y reciben respuestas que abarcan en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido” (T-362 de 1998). Tal prerrogativa, por tanto, “no involucra el sentido de la respuesta, como quiera que aquel es diferente de lo pedido” (T-362 de 1998).

ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir la impugnación formulada por la parte accionante en contra de la sentencia proferida el 11 de octubre de 2021 por el JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE FACATATIVÁ (CUNDINAMARCA), dentro de la acción de tutela instaurada por la señora CLAUDIA PATRICIA MORENO ALDANA en contra de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ, dirigida a la protección de los derechos fundamentales a la *petición y acceso a la administración de justicia*, los que estimó vulnerados por parte de la entidad accionada al no expedir el certificado especial de un inmueble para proceso de pertenencia.

I. SENTENCIA APELADA

A través de la providencia que es objeto de impugnación el JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE FACATATIVÁ negó el amparo reclamado al estimar que la respuesta emitida el 24 de marzo de 2021, por parte de la Oficina de Registro, cumplía con los requerimientos legales; estructurándose así la situación de carencia actual de objeto de la tutela por haber cesado la omisión que originó el trámite.

II. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

Contra la anterior determinación la accionante presentó escrito de impugnación al considerar, en síntesis, que desde la presentación de la petición han transcurrido más de siete (7) meses, sin que se haya dado respuesta a la misma, ni entregado el certificado especial para proceso de pertenencia solicitado, el cual contiene información de carácter público que el registrador tiene la obligación de suministrar sin dilación alguna. En su criterio, el fallo de primera instancia no tuvo en cuenta que (i) no existió respuesta

oportuna; (ii) la respuesta no fue dirigida al interesado (pues esta iba dirigida al “REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ”); y (iii) no se le informó cuándo se realizaría la corrección solicitada, ni cuándo será expedido el certificado especial, sin el cual no es posible adelantar el proceso de pertenencia.

III. PRUEBAS RELEVANTES APORTADAS AL PROCESO

Obran en el expediente las siguientes pruebas relevantes para la decisión de la presente acción de tutela:

1. Solicitud de certificado especial de fecha 01 de marzo de 2021.
2. Contestación de la tutela por parte de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Presupuestos procesales y nulidades

En lo que respecta a los llamados presupuestos procesales y condiciones materiales para proferir fallo de mérito, no existe reparo alguno. La jurisdicción y competencia para conocer de la presente impugnación corresponden a este Despacho. Tampoco se advierte causal alguna de nulidad, lo cual significa que la presente instancia finalizará con un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida.

4.2. Problema jurídico

Consiste en establecer si, conforme a los hechos narrados, la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ vulneró el derecho fundamental de petición de la señora CLAUDIA PATRICIA MORENO ALDANA, por la presunta falta de respuesta de fondo a la petición elevada el 1º de marzo de 2021, dirigida a la expedición del certificado especial para proceso de pertenencia del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 156-113911 y, por tanto, era procedente conceder el amparo pretendido (como lo afirma el recurrente); o si por el contrario, la entidad emitió una respuesta admisible a la indicada petición (como lo consideró el *a quo*).

4.3. Acción de tutela y derecho de petición

La acción de tutela es un mecanismo judicial preferente y sumario al cual puede acudir cualquier persona para obtener la protección inmediata y efectiva de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública. No obstante lo anterior, esta acción tiene un carácter subsidiario o residual, lo cual significa que es necesario que el interesado haya agotado previamente los medios ordinarios de defensa, salvo que esta se promueva como mecanismo transitorio para evitar la causación de un *perjuicio irremediable*.

En cuanto concierne al derecho de petición, la Constitución Política consagra el derecho de toda persona “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (artículo 23). Este derecho no se agota en la posibilidad de presentar peticiones, sino que también hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición el derecho de toda persona a obtener “*pronta resolución*”, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida, oportuna y de fondo éste carecería de efectividad. En efecto, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas providencias que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión solicitada.

“En este sentido, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente a emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente”¹.

En lo que respecta a las características esenciales de este derecho se han identificado las siguientes (T-1160A de 2001, T-1089 de 2001):

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

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

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

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

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

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera

¹ Cfr. Sentencia T-166 del 21 de febrero de 2008.

inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el legislador lo reglamente.

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

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

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.”²

Por su parte la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se reguló el derecho fundamental de petición, dispuso en su artículo 1° que el ejercicio de dicho derecho es gratuito y puede ejercerse sin necesidad de apoderado. Adicionalmente se previó que el término para resolver las distintas modalidades de petición, salvo norma legal especial, será de 15 días siguientes a su recepción.

El objeto de la protección constitucional gira en torno a la obligación de emitir una respuesta oportuna y completa a las cuestiones materia de la petición, sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso, y, en esta medida, podrá ser positiva o negativa. Por esto ha señalado la Corte Constitucional que:

“(…) no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este”³.

Cumple agregar que la prosperidad de la acción de tutela por vulneración al derecho de petición tiene como presupuesto que el actor haya hecho uso real y material de tal derecho. En otras palabras, la orden de amparo presupone que no se someta a duda que la autoridad accionada o el particular, según sea el caso, recibieron la solicitud formulada por el interesado y que una vez agotados los plazos de respuesta no han

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994

³ Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992

emitido un pronunciamiento de fondo, claro y oportuno sobre la cuestión peticionada. Como es claro, faltando la prueba del ejercicio del derecho de petición no puede el funcionario judicial tener por acreditada, en caso de oposición, la vulneración del indicado derecho.

4.4. El debido proceso administrativo

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

"... el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos"⁴.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido proceso se manifiesta en el conjunto de prerrogativas, las cuales deben preservarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Dentro de las cuales se encuentran, entre otras, el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva, el principio de juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el derecho a solicitar y controvertir pruebas, el principio de doble instancia, el derecho a ser escuchado, la publicidad de las actuaciones y decisiones, etc.

En este sentido la Jurisprudencia Constitucional Colombiana⁵ ha señalado que el derecho al debido proceso administrativo se expresa en dos fases: la primera se refiere a las garantías mínimas previas, como son: el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento, la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, el derecho a ser oído dentro de la actuación, la razonabilidad de los plazos en la misma, el derecho al juez natural, la imparcialidad, autonomía e independencia de las autoridades, garantías todas aplicables al desarrollo de los procedimientos, porque persiguen proteger el equilibrio entre las partes, previo a la expedición de una decisión administrativa. En la segunda fase se encuentran las garantías posteriores a dicha expedición, entre las cuales se incluye la publicidad de la decisión administrativa y el derecho a cuestionar su validez jurídica.

Así pues, la vigencia del debido proceso en las actuaciones administrativas no se agota en la posibilidad de controvertir la decisión o de acudir a los jueces competentes,

⁴ C-980 de 2010 (M. P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1189 de 2005

sino que las garantías inherentes al debido proceso son el parámetro de validez de la totalidad del procedimiento que concluye con la adopción de la decisión administrativa.

4.5. Análisis del caso en concreto

En el presente caso, la accionante considera que se debe revocar la sentencia de primera instancia toda vez que han transcurrido más de siete (7) meses desde que radicó la solicitud de expedición del certificado especial para proceso de pertenencia respecto del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 156-113911 sin haber obtenido hasta la fecha el indicado documento, o habersele informado cuándo se emitirá.

En relación con el ejercicio del derecho de petición, en el presente caso no se somete a discusión que el 1º de marzo de 2021 el accionante radicó ante la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ solicitud de expedición del certificado especial para proceso de pertenencia del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 156-113911. Tampoco se somete a discusión que al momento de dar trámite a la solicitud la indicada dependencia evidenció un error registral que compromete la situación jurídica del inmueble. Con fundamento en lo anterior, dio apertura a la actuación administrativa (*turno de corrección C2021-194 del 24 de marzo de 2021*), con el propósito de que se “...inclu[yera la] anotación de cuerpo cierto, Escritura No. 1034 de fecha 16-12-1974 de Anolaima, adquiriente JOSE DOLORES QUIROGA. Tomo 6 No. 1361 de QUIPILE”.

En torno a la facultad de iniciar actuaciones administrativas de clarificación de la situación jurídica de los bienes inmuebles a cargo de los círculos registrales por parte de las OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS, ha señalado la Corte Constitucional que:

“... 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.”

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 (...)."6

En sentido similar, se pronunció la Corte Suprema de Justicia Sala Penal, en sede de tutela, indicando respecto de la facultad de bloqueo de los folios de matrícula inmobiliaria por el respectivo Registrador, que:

"Sin embargo, esta Corporación no puede desconocer que existe una legal actuación administrativa en curso, dentro de la cual, por disposición normativa, los registradores están facultados para bloquear los folios de matrículas inmobiliarias. El fundamento jurídico lo enseña el artículo 59 de la Ley 1259 de 2012 y busca corregir los errores que se producen al momento de la inscripción de algunos actos que modifican la situación jurídica del inmueble, pues, las autoridades encargadas de registro están en la obligación de adelantar las actuaciones necesarias tendientes a que los folios de matrícula inmobiliaria reflejen la real situación jurídica de los predios inscritos, como ocurre en éste caso en donde no se tiene claridad sobre las adjudicaciones que se encuentran vigentes..."7

De esta manera, en primer lugar, no observa el despacho que exista un actuar irregular por parte de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ al haber decidido iniciar el trámite administrativo de clarificación de la situación jurídica del inmueble ante la posible existencia de un error registral. Como se precisó, los Registradores de Instrumentos Públicos están facultados para iniciar estas actuaciones administrativas y realizar el bloqueo del folio de matrícula inmobiliaria mientras se define de fondo la cuestión. Ese es precisamente el evento que acaece en el presente asunto en tanto que, conforme con las manifestaciones de la autoridad accionada, inició la correspondiente actuación administrativa tendiente a establecer la situación real del folio de matrícula inmobiliaria No. 156-113911.

Ahora bien, en torno a la discusión derivada de la falta de indicación de un término por parte de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ para concluir tal actuación administrativa, observa el despacho que, en el presente caso, tal aspecto ha perdido relevancia en tanto durante la segunda instancia se puso fin a la indicada actuación.

En efecto, mediante comunicación recibida el pasado 26 de octubre la accionada informó que "[c]on Resolución No. 185 de 19 de octubre de 2021 esta ORIP atendió la solicitud de corrección." A través de esta ordenó corregir la complementación del folio de matrícula inmobiliaria No. 156-113911 (artículo 1º); "[c]omunicar la presente decisión a los señores (...) en su calidad de interesados en la citada matrícula, acorde con el acto inscrito en la anotación No. 5 del 30 de julio de 2009." (artículo 2º); y determinar que "[u]na vez realizada la correspondiente corrección, procédase con la elaboración del certificado especial para proceso de pertenencia requerido con turno 2021-13207." (artículo 3º).

⁶ Sentencia T-688 de 2014

⁷ STP12279-2016

Conforme a esto, la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE FACATATIVÁ expedirá el certificado solicitado “[u]na vez realizada la correspondiente corrección”, para lo cual habrán de surtirse las fases de notificación correspondiente, con respeto de los términos que prevé el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para no vulnerar derechos de las partes ni de terceros interesados.

Cabe recordar que una vez que la entidad accionada procede a dar respuesta a la solicitud efectuada por el accionante y le comunica la decisión respectiva en debida forma, desaparece la omisión que da origen a la acción constitucional y que justifica la adopción de medidas de amparo. La prerrogativa constitucional no implica el derecho a una respuesta favorable, sino el derecho a obtener la manifestación, según criterio de la entidad, de si tiene o no derecho a lo reclamado, para que de esta forma el interesado pueda discutir sus derechos ante la jurisdicción o el escenario pertinente.

Así las cosas, encontrándose acreditado que en el curso de la segunda instancia la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE FACATATIVÁ puso término a la actuación administrativa y que ordenó la expedición del respectivo certificado, se confirmará la decisión objeto de impugnación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR en su integridad la sentencia impugnada, de fecha 11 de octubre de 2021 proferida por el JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE FACATATIVÁ (CUNDINAMARCA).

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes por el medio más expedito y eficaz posible, de existir, hágase uso de las direcciones de correo electrónico disponibles (artículo 16 del Decreto 2591 de 1991).

TERCERO: Dentro del término legal, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE

(con firma electrónica)

DIEGO FERNANDO RAMÍREZ SIERRA

Juez

Firmado Por:

**Diego Fernando Ramirez Sierra
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 001
Facatativa - Cundinamarca**

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: **4811829addf9c87d2f1dc37e7c2b9a0d7d3da50761290b73e158f9d792cbd1f9**

Documento generado en 23/11/2021 11:57:57 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>