T-053-96

Sentencia No. T-053/96

NOTARIADO Y REGISTRO-Fijación de tarifa

En las actividades de notariado y registro la tarifa constituye la retribución por las distintas prestaciones que recibe el usuario del sistema. No obstante, no toda la información que ofrecen las oficinas de registro resulta onerosa para el usuario, ni su acceso está sometido a condicionamientos especiales, porque los Registradores “permitirán el examen de todos los elementos de su archivo, bajo vigilancia eficaz y siempre que con ello no se interfiera el servicio normal de la oficina”. El límite claro que se establece al ejercicio del derecho de consulta estriba en la eventual circunstancia de que su ejercicio, mas allá de lo razonable, no interfiera el servicio normal de la oficina.

DERECHO DE PETICION-Conexidad con la consulta de documentos/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Naturaleza/DERECHO DE CONSULTA-Conexidad con peticiones

Es indudable la íntima conexidad entre el derecho a la consulta de documentos y el derecho de petición. El derecho de petición puede satisfacerse simplemente haciendo la solicitud a la autoridad para que se permita la consulta de los documentos oficiales. Pero es frecuente el caso de que primero opera la consulta y luego se ejercita el derecho de petición para efectos de obtener copia de los mismos, con arreglo a las exigencias que la ley o el reglamento consagren. De este modo, el derecho de petición se erige como el complemento obligado, concreto y práctico de la consulta. Ambos derechos -consulta de documentos y petición- se integran con el derecho fundamental a la información, pues necesariamente aquéllos contribuyen a su ejercicio, en la medida en que la persona al acceder a los documentos oficiales obtiene la información y la puede transmitir. Nótese que en la nueva Carta Política el derecho a la consulta de documentos oficiales adquiere una particular significación en el ejercicio de la democracia participativa, como quiera que no sólo se convierte en un instrumento idóneo que vincula al ciudadano con la actividad de la Administración y facilita el conocimiento de sus determinaciones, sino que lo instala de lleno como sujeto activo y actuante, en el ejercicio del control del poder político del Estado.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Restricción a consulta de matrícula inmobiliaria

Se impone a los Registradores en beneficio de los usuarios la obligación de permitir la consulta de “todos los elementos de su archivo”, siempre que tal garantía no entorpezca el servicio normal de la Oficina. Supone la armonización entre las atribuciones del organismo oficial para restringir los términos de la consulta y el derecho de los particulares a “examinar todo el archivo de la Oficina”, de manera que sin desconocer los derechos de los potenciales usuarios se evite la paralización o la grave interferencia de los servicios de registro. La solución se contrae a la posibilidad de ofrecer a los usuarios en la pantalla del computador o por otro medio adecuado, el nombre del propietario del inmueble, el número de matrícula inmobiliaria, los gravámenes que soporta el inmueble y las medidas cautelares registradas, con indicación del juzgado de donde ellas provienen y el nombre del demandante. Obviamente, si el interesado requiere la información complementaria del folio de matrícula,

tales como linderos del inmueble, tradiciones de dominio anteriores a la última que figura en el mismo, etc., debe pagar el servicio correspondiente a la expedición de la copia del folio. De esta manera se concilia, tanto el derecho a la consulta, como la eficacia y eficiencia del servicio público y el derecho de la oficina de registro a percibir el valor de la correspondiente tasa.

Ref.: Expediente T-81680.

Peticionario:

Evaristo Rodríguez Gómez.

Tema:

Derecho a la consulta de los documentos públicos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Restricciones irrazonables y desproporcionadas a tal derecho.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C. febrero catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de tutela instaurado por el abogado Evaristo Rodríguez Gómez, contra el Registrador de Instrumentos Públicos de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES.

1. Solicitud.

El demandante, quien se identifica como abogado litigante de la ciudad de Bucaramanga, afirma que en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de esa ciudad se adecuó un cubículo donde se surtían las consultas de los diferentes interesados, entre ellos abogados, sobre la tradición, gravámenes, medidas cautelares, etc. de los inmuebles, consulta que era fácil de hacer, mientras existió el folio de matrícula inmobiliaria “confeccionado en cartón.”

No obstante, con la llegada de la sistematización y el folio magnético esa información se convirtió en inaccesible, porque ahora sólo se les suministra a los interesados información parcial del número del folio y el nombre del propietario, pues deben pagar el costo del servicio correspondiente para poder conocer las otras anotaciones que en dicho folio aparecen. De este modo, el folio se convirtió en documento “reservado”, pues se impide su consulta por la pantalla del sistema, aparte de que dicha consulta se volvió onerosa.

- En vista de la situación anterior, el demandante solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro su concepto sobre el particular y recibió como respuesta la indicación de que si podía tener acceso a la matrícula impresa, pero que no era posible la consulta a través de la

pantalla.

- Considera el actor, además, que las anotadas restricciones a la consulta del folio de matrícula inmobiliaria atentan contra el derecho al trabajo, porque dificulta su labor profesional.

2. La primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Santander negó por improcedente la tutela al considerar que el derecho de petición fue atendido mediante la respuesta oportuna que la Superintendencia de Notariado y Registro le dio al petente, tramitarse y resolverse las consultas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el cual es susceptible de ser controlado por la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante los mecanismos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

En las condiciones descritas -agrega la providencia del Tribunal- no es procedente la acción de tutela por existir un medio ordinario alternativo de defensa judicial.

3. La impugnación.

Advierte el demandante, por otra parte, “que la ley simplemente ha dicho que todo ciudadano tiene derecho a la consulta directa del folio, pero en ningún momento calificó circunstancias algunas para limitar tales consultas, lo que implica que la consulta es inmediata, sin limitaciones, sin cortapisas.

Además, que la reglamentación interna de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos destinada a hacer efectiva la consulta en aspectos tales como los relacionados con la fijación de horarios, sitios, utilización de formatos, es apenas algo normal, pero que dichas reglamentaciones de ninguna manera pueden contener disposiciones que cercenen o limiten el derecho constitucional de consulta de los documentos públicos.

4. La segunda instancia.

El Consejo de Estado confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, porque en su criterio no hubo violación al derecho de petición si se tiene en cuenta que la Oficina de Registro de Bucaramanga dio respuesta a la consulta del demandante sobre el trámite al cual deben sujetarse los particulares con el fin de acceder a los documentos que conforman el sistema de registro.

Agrega, finalmente, que si la inconformidad radica en el cobro por la expedición de los documentos que se solicitan a la Oficina de Registro, porque la entidad no se sujeta a lo dispuesto en el decreto 1708 de 1989, “entonces el impugnante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para controlar la decisión administrativa ante la jurisdicción contenciosa”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. La competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en las atribuciones que le otorgan los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema.

La inconformidad del demandante Evaristo Rodríguez Gómez con el Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, obedece al hecho de que en dicha dependencia se modificó el sistema de consulta que se ofrecía a los usuarios sobre el folio de matrícula inmobiliaria, la cual, anteriormente podía hacerse directamente sobre la tarjeta que lo contenía y en donde aparecían registrados todos los datos sobre la tradición, gravámenes y medidas cautelares que pesaban sobre un inmueble, y ahora, con ocasión del proceso de sistematización de la referida información, la consulta se debe realizar en una pantalla de computador que sólo permite acceder al nombre del propietario y al número del folio de la matrícula inmobiliaria del bien.

3. Desarrollo y efectividad del derecho de petición.

El derecho de petición está concebido en la Constitución como la facultad de que goza toda persona para formular solicitudes a las autoridades, cualesquiera que sea la materia, en relación con motivos de interés general o de conveniencia personal o subjetiva. Y, por supuesto, el derecho de obtener pronta respuesta.

La petición supone una obligación de hacer por la autoridad, al punto que no se concibe su cumplimiento con el silencio de la autoridad, así esta forma de conducta de la administración se haya aceptado en la dogmática administrativa como un instrumento de protección contra la indiferencia de las autoridades.

Si bien la institución del acto presunto resuelve satisfactoriamente, desde el punto de vista procesal, la petición del interesado, en cuanto lo habilita para impugnarlo judicialmente, no define en esencia, esto es, material o sustancialmente, la pretensión de aquél, pues la exigencia constitucional de satisfacer el derecho de petición se cumple cuando la autoridad responde en el fondo la petición bien sea en forma negativa o afirmativa. En otros términos, el derecho de petición no se satisface con una simple abstención de la autoridad, sino con una decisión, como que se trata de un derecho activo, de resultados, y el silencio administrativo carece de la virtualidad de remplazar la respuesta de la autoridad pública.

Sobre esta temática se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, como se establece de los apartes de las siguientes sentencias:

“El ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una solicitud constituyen una vulneración de este derecho fundamental. El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición; sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho. Por otra parte, en ejercicio de su atribución de regular los derechos fundamentales (C.P. 152), el legislador no podrá afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo

23 de la Carta, en este caso, la exigencia de una pronta resolución”1.

“Puede incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagra el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática..”2

4. El servicio público de Registro y la consulta de documentos públicos como un derecho fundamental.

Las actividades de notariado y registro constituyen un servicio público a cargo del Estado. Corresponde al legislador regular los aspectos generales concernientes a su organización y funcionamiento, los sujetos habilitados para su prestación, la calidad del mismo, su financiación, las tasas retributivas por su prestación, a cargo de los usuarios, así como la autoridad responsable de señalar las correspondientes tarifas. (arts 131 150-23, 334, 338 y 365 C.P.).

Como se sabe, la tarifa no es otra cosa que el precio que se paga como contraprestación de un servicio, y busca obtener la recuperación de los gastos y costos invertidos en su prestación.

La institución de la tarifa no se opone a la finalidad social del servicio público cuando éste lo presta directamente el Estado; por el contrario, responde al criterio evidente de onerosidad que se introduce por el Constituyente en el artículo 367, aún para los servicios públicos domiciliarios, sin perjuicio de los subsidios que puedan dispensarse.

En las actividades de notariado y registro la tarifa constituye la retribución por las distintas prestaciones que recibe el usuario del sistema. No obstante, no toda la información que ofrecen las oficinas de Registro resulta onerosa para el usuario, ni su acceso está sometido a condicionamientos especiales, porque, como se dispone en el artículo 57 del decreto 1250 de 1970, los Registradores “permitirán el examen de todos los elementos de su archivo, bajo vigilancia eficaz y siempre que con ello no se interfiera el servicio normal de la oficina”.

Hace referencia la disposición mencionada a la concepción del servicio gratuito de consulta de algunos elementos de los folios de matrícula inmobiliaria en favor de quienes necesitan obtener de primera mano, datos básicos sobre algunos elementos relacionados con la tradición, gravámenes y medidas cautelares que afecten la situación jurídica de un inmueble. El límite claro que la norma establece al ejercicio del derecho de consulta estriba en la eventual circunstancia de que su ejercicio, mas allá de lo razonable, no interfiera el servicio normal de la oficina.

Resulta oportuno señalar que bajo el régimen constitucional anterior (art. 45 Constitución 1886), la ley dedujo el derecho a la consulta de documentos oficiales como una modalidad del derecho de petición (C.C.A. art. 17), cuyo acceso sólo se limitó, como ocurre ahora, para los casos en que aquéllos, según la Constitución o la ley, estén amparados por la reserva.

En los términos de la actual Constitución, “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley” (C.P. art. 74). Este mandato le otorga identidad propia y autonomía sustantiva al derecho a la consulta de documentos, que aparece de este modo como algo independiente del derecho de petición. No obstante, es indudable la íntima conexidad entre el derecho a la consulta de documentos y el derecho de petición, hasta el punto que la Corte³ ha dicho que “el acceso a documentos públicos hace parte del núcleo esencial del derecho de petición”.

El derecho de petición puede satisfacerse simplemente haciendo la solicitud a la autoridad para que se permita la consulta de los documentos oficiales. Pero es frecuente el caso de que primero opera la consulta y luego se ejercita el derecho de petición para efectos de obtener copia de los mismos, con arreglo a las exigencias que la ley o el reglamento consagren. De este modo, el derecho de petición se erige como el complemento obligado, concreto y práctico de la consulta.

A lo anterior cabe agregar, que ambos derechos -consulta de documentos y petición- se integran con el derecho fundamental a la información (art. 20 C.P.), pues necesariamente aquéllos contribuyen a su ejercicio, en la medida en que la persona al acceder a los documentos oficiales obtiene la información y la puede transmitir.

Nótese, además, que en la nueva Carta Política el derecho a la consulta de documentos oficiales adquiere una particular significación en el ejercicio de la democracia participativa, como quiera que no sólo se convierte en un instrumento idóneo que vincula al ciudadano con la actividad de la Administración y facilita el conocimiento de sus determinaciones, sino que lo instala de lleno como sujeto activo y actuante, en el ejercicio del control del poder político del Estado (C.P. art. 40).

5. Análisis del caso planteado.

La solución de la controversia planteada por el actor con motivo de las restricciones a la consulta del folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga puede lograrse estableciendo, en primer lugar, si el Registrador era titular de atribuciones para consagrar limitaciones a ese derecho y, luego, si las limitaciones impuestas son razonables y proporcionadas.

Dice el Registrador de Bucaramanga:

“Las consultas a los folios de matrícula inmobiliaria en términos generales las efectúan directamente los usuarios del servicio, en el correspondiente certificado de libertad y tradición, expedido al tenor de lo dispuesto en los arts. 54, 56 y 57 del Decreto 1250 de 1970, previa solicitud y cancelación de los correspondientes derechos que esta actividad ocasiona, establecidos mediante Decreto 1708 de 1989”.

Luego advierte el Registrador:

“Igualmente los abogados que se acrediten como tal tienen un servicio de consulta verbal, donde se trata de absolver inmediatamente, según el grado de complejidad que presente el folio de matrícula inmobiliaria..”.

Para la Corte es evidente que el Registrador de Bucaramanga, según la versión de los hechos que se recoge en los apartes transcritos, ha limitado de tal manera la consulta informal del folio de matrícula inmobiliaria que lo suprimió para el común de las personas y apenas si dejó un remedo del derecho para los abogados, que él denomina “consulta verbal”, cuyos alcances no se precisan, la cual no ofrece certeza sobre el ejercicio del derecho de consulta, pues éste queda al arbitrio administrativo.

Paradójicamente el criterio del Registrador de Bucaramanga ni siquiera armoniza con el de la Superintendencia de Notariado y Registro, pese a que la ley considera las oficinas de registro como dependencias de aquélla (D. 2158/92, Art. 27). En efecto, expresó dicha Superintendencia, a través de su Oficina Jurídica, con motivo de la consulta formulada por el actor:

“Lo anterior implica que podrán consultarse los folios de matrícula inmobiliaria cuando el registrador así lo determine; en el evento planteado y ante el cúmulo de solicitudes para verificar estos folios es imposible que el titular de la misma permita la copia absoluta de lo que se encuentra consignado en el folio, de ahí que en la mayoría de las Oficinas se ha optado por dar sólo el nombre de quien figura como propietario del inmueble, y si aparece embargado, la clase de embargo, el demandante y el juzgado de donde proviene; para obtener los demás datos como los linderos y toda la tradición que pueda presentar la matrícula, se hace indispensable que el usuario interesado solicite el certificado de tradición correspondiente para un completo estudio de la tradición”.

Es necesario destacar la circunstancia de que el artículo 57 del decreto-ley 1250 de 1970 impone a los Registradores en beneficio de los usuarios la obligación de permitir la consulta de “todos los elementos de su archivo”, siempre que tal garantía no entorpezca el servicio normal de la Oficina.

La aplicación ponderada y racional de la norma supone la armonización entre las atribuciones del organismo oficial para restringir los términos de la consulta y el derecho de los particulares a “examinar todo el archivo de la Oficina”, de manera que sin desconocer los derechos de los potenciales usuarios se evite la paralización o la grave interferencia de los servicios de registro.

No cabe duda, entonces, que la solución que responde a los criterios inmediatamente señalados y que se juzga razonable y proporcionada, es la que se contrae a la posibilidad de ofrecer a los usuarios en la pantalla del computador o por otro medio adecuado, el nombre del propietario del inmueble, el número de matrícula inmobiliaria, los gravámenes que soporta el inmueble y las medidas cautelares registradas, con indicación del juzgado de donde ellas provienen y el nombre del demandante. Obviamente, si el interesado requiere la información complementaria del folio de matrícula, tales como linderos del inmueble, tradiciones de dominio anteriores a la última que figura en el mismo, etc., debe pagar el servicio correspondiente a la expedición de la copia del folio. De esta manera se concilia, tanto el derecho a la consulta, como la eficacia y eficiencia del servicio público y el derecho de la oficina de registro a percibir el valor de la correspondiente tasa.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, es obvio que al establecer la Oficina de Registro de Bucaramanga restricciones irrazonables y desproporcionadas a la consulta del

folio de matrícula inmobiliaria se violó el derecho al acceso a los documentos públicos, el cual como se ha visto antes se considera como fundamental por su íntima conexión con los derechos de petición y de información. Por lo tanto, se revocarán las decisiones de instancia y, en su lugar, se concederá la tutela impetrada. Sin embargo se le concederá un plazo prudencial de tres meses a la Oficina de Registro de Bucaramanga para que implemente las medidas técnicas que sean del caso a efectos de permitir la consulta del folio de matrícula inmobiliaria en los términos antes señalados.

Por lo demás, advierte la Sala que se equivocaron los falladores de instancia cuando consideraron que el problema a resolver en el presente caso era el relativo a si se había atendido o no el derecho de petición del actor. En efecto, es cierto que el demandante formuló una consulta a la Superintendencia de Notariado y Registro y que le fue respondida, pero, en primer lugar, dicha respuesta no puede concebirse como un acto administrativo particular, en sentido estricto, pues lo consignado en ella no vincula a la administración, porque ni la obliga, ni crea un derecho, ni mucho menos puede definir negativamente una situación jurídica con respecto al particular, según el art. 25, inciso final del C.C.A. En segundo lugar, el punto central del problema no consistía propiamente en informar al peticionario sobre el mecanismo de la consulta de los folios de matrícula inmobiliaria, sino la forma de eliminar las restricciones irrazonables y desproporcionadas establecidas en la Oficina de Registro de Bucaramanga, lo cual evidentemente no se logró.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias del 6 de septiembre de 1995 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado y del 28 de julio de 1995 dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, en virtud de las cuales se negó la tutela impetrada.

SEGUNDO.- CONCEDESE al peticionario Evaristo Rodríguez Gómez la tutela de los derechos a la consulta de los documentos públicos, de petición y de información, que le fueron violados por la Oficina de Registro de Bucaramanga.

TERCERO. Para la efectividad de la tutela que se concede ORDENASE a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga que en el término de tres meses proceda a adoptar las medidas que sean necesarias con el fin de facilitar al peticionario la consulta sobre los folios de matrícula inmobiliaria, en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. Copia de esta providencia ENVIASE a la Superintendencia de Notariado y Registro para lo de su competencia.

QUINTO. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el contenido de la presente sentencia al Tribunal Administrativo de Santander, con el fin de que proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 36 del decreto 2591 de 1991.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 . Sentencia C-426 de 24 de junio de 1992, Gaceta T.2, p. 463.

2 . Sentencia T-495 de 12 de Agosto de 1992, Gaceta T. 4, p. 395

3 . Sentencia T-473 de 14 de Julio de 1992 y T-464/92