

T-350-93

Sentencia No. T-350/93

ACCION DE TUTELA-Finalidad

La acción de tutela sólo se dirige a proteger derechos fundamentales, y no para dirimir la legalidad o conformidad con sus reglamentos de las actuaciones de la Administración. Lo anterior en razón a que la jurisdicción contencioso administrativa, es la encargada de revisar por ese respecto los actos de la Administración.

SENTENCIA-Cumplimiento

La naturaleza de las pretensiones son del resorte de la autoridad judicial, en su labor ordinaria y el hecho, de que a su juicio la Administración haya incumplido la sentencia mediante las resoluciones que acusa, no traslada la competencia del asunto al juez de tutela, al suplantar al juez contencioso administrativo. Al tener conocimiento la parte interesada del desacato de la Administración en el cumplimiento del fallo, al no estar conforme con la decisión de cumplimiento, puede acudir ante la jurisdicción ordinaria para exigir de aquella por la vía ejecutiva de hacer, el cumplimiento de la sentencia.

ACCION DE TUTELA-Hecho anterior

El hecho de que las alegadas violaciones al debido proceso hayan tenido lugar con antelación a la expedición de la Constitución Política de 1991, hace que las dichas posibles violaciones se encontraban consumadas, lo que hace por este respecto también improcedente la presente acción. No puede servir ahora la acción de tutela para deshacer esas decisiones consumadas en lo referente a las actuaciones de la administración, y, que han hecho tránsito a cosa juzgada.

ACTO ADMINISTRATIVO VOLUNTARIO/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA

Los actos administrativos contentivos de expresiones de la voluntad de la administración que, resulten amenazantes o violatorios de los derechos humanos de aquella categoría, también pueden ser acusados mediante la acción de tutela como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable y mientras las autoridades judiciales correspondientes

deciden la situación conflictiva que se provoca con ellos.

REF.: Expediente No. T-12408

Peticionario:

CIRO PABON NUÑEZ

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veintisiete (27) de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión teniendo en cuenta lo siguiente:

A N T E C E D E N T E S

El doctor MIGUEL ANGEL GARCIA, actuando como apoderado del doctor CIRO PABON NUÑEZ, mediante escrito presentado el día 28 de enero de 1993, ante el Tribunal Superior de esta ciudad, dirige acción de tutela contra la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá, Zona Centro, a fin de obtener las declaraciones y decisiones que aparecen a continuación:

Primero.- Que se “declare que los actos proferidos por la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá, y que adelante se relacionan, vulneran derechos fundamentales de mi representado, conforme a la Constitución Política de Colombia, por lo cual no pueden aplicarse:

1. Resolución No. 00294 de fecha 19 de marzo de 1992
2. Resolución No. 00295 de fecha 19 de marzo de 1992
3. Resolución No. 00296 de fecha 19 de marzo de 1992

5. Resolución No. 00298 de fecha 19 de marzo de 1992
6. Resolución No. 00299 de fecha 19 de marzo de 1992
7. Resolución No. 00300 de fecha 19 de marzo de 1992
8. Resolución No. 00301 de fecha 19 de marzo de 1992
9. Resolución No. 00302 de fecha 19 de marzo de 1992
10. Resolución No. 00303 de fecha 19 de marzo de 1992
11. Resolución No. 00304 de fecha 19 de marzo de 1992

Segundo.- “Que como consecuencia de lo anterior se orden eliminar las siguientes anotaciones de la matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá Zona Centro.”

1. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744556 y 050-0744569, el registro de la escritura No. 69 de fecha 21 de enero de 1986, otorgado en la Notaría 11 de Bogotá.
2. “De los folios de matrícula inmobiliaria números 050-0744548 y 050-0744574, el registro de la escritura número 56 de fecha 20 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.
3. “De los folios de matrícula inmobiliaria números 050-0744546 y 050-0744572, el registro de la escritura número 92 de fecha 23 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.
4. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744549 y 050-0744563, el registro de la escritura número 93 de fecha 23 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.
5. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744557 y 050-0744575, el registro de la escritura número 3144 de fecha 30 de diciembre de 1985, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.
6. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744545 y 050-0744571, el registro de la

escritura número 3143 de fecha 30 de diciembre de 1985, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.

7. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744544 y 050-0744580, el registro de la escritura número 86 de fecha 23 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.

9. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744543 y 050-0744567, el registro de la escritura número 87 del 23 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.

10. “De los folios de matrícula inmobiliaria 050-0744554 y 050-0744570, el registro de la escritura número 52 del 18 de enero de 1986, otorgada en la Notaría 11 de Bogotá”.

Fundamento de las Pretensiones

- Que INVERSIONES SALDARRIAGA VELEZ LTDA, inició ejecutivo ante el Juzgado Quinto Civil del Circuito en el año de 1982, para obtener el pago de la obligación contenida en un título ejecutivo (letra de cambio) por valor de \$20.000.000.00, contra la SOCIEDAD ARMANDO DIAZ GARCÍA Y CIA S EN C y ARMANDO DIAZ GARCIA como persona natural.

- Que la sociedad demandante en el proceso ejecutivo anteriormente referenciado “transfirió los derechos del proceso” al señor MARIO GOMEZ FUENTES Y éste a su vez mediante cesión los transfirió a CIRO PABON NUÑEZ en septiembre de 1984, y que fue aceptada dentro del proceso por auto de “julio 22 de 1991”.

- Que dentro del trámite ejecutivo se obtuvo el embargo y secuestro de un inmueble ubicado en la ciudad de Santafé de Bogotá, constituido por dos lotes, cada uno identificado con matrícula inmobiliaria 050-0493063 y 050-0493064. Este embargo se comunicó por el Juzgado de conocimiento mediante oficio “236 de abril 23 de 1992”.

- Que el Juzgado de conocimiento de manera arbitraria ordenó cancelar el embargo ordenado mediante oficio 236, con fundamento en la existencia de un embargo inscrito con anterioridad, sin observar que éste se trataba de un embargo irregular ordenado por el Juzgado 29 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

Agrega que, tuvo la cancelación del embargo irregular, se logra inscribir en forma simultánea un nuevo embargo por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, contenido

en oficio No. 905 de mayo 24 de 1984. Este embargo se ratifica mediante oficio No. 1051 de junio 5 de 1984", que se inscribe en "diciembre de 1985".

- Que en el año de 1983, se inscribió en la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá el englobe del inmueble embargado, e igualmente se inscribió un reglamento de propiedad horizontal correspondiendo a cada una de las unidades una matrícula separada.

- Que la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante Resolución No. 4407 de noviembre 18 de 1985 dispuso cancelar la inscripción del embargo ordenado mediante oficio 905 de mayo de 1984 por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá. En el artículo segundo de la misma resolución, se ordenó mantener vigente el embargo de folio 050-0744539 que hace referencia a zonas comunes del inmueble.

- Que la decisión contenida en la resolución de la Superintendencia de Notariado y Registro "constituye abuso de poder" por lo siguiente:

1. Desacata una orden judicial, al cancelar un embargo decretado."

2. Se desconocen derechos de la parte demandante dentro del proceso ejecutivo en el cual se ordenó el embargo.

- Que ante la decisión de la Superintendencia de Notariado y Registro, "la parte demandante del proceso ejecutivo hubo de solicitar un nuevo embargo relacionando cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de las diferentes unidades de propiedad horizontal". Este embargo se ordenó mediante oficio No. 057 del 29 de enero de 1986 y se registró en la misma fecha.

- Que la parte demandada dentro del proceso ejecutivo, es decir, la propietaria del inmueble demandó el artículo segundo de la Resolución 4407 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro, que como, se dijo con anterioridad mantenía el embargo de zonas comunes del inmueble.

Este trámite termina con sentencia del Consejo de Estado que en su parte resolutive establece lo siguiente:

1. "Declárese la nulidad del artículo segundo de la resolución 02702 de fecha 25 de

octubre de 1985 expedida por el Registrador de Instrumentos Públicos del Circuito de Santafé de Bogotá”.

2. “Declárese la nulidad del artículo SEGUNDO de la Resolución No. 4407 de fecha 18 de noviembre de 1985, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro”.

3. “ORDENESE EXCLUIR DE LA MATRICULA INMOBILIARIA No. 050-0744539, la inscripción del embargo comunicado mediante oficio No. 905 de 25 de mayo de 1984, emanado del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá”.

4. “La Oficina de Instrumentos Públicos del Circuito de Bogotá, deberá ejecutar las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria No. 050-0744539, de los actos y documentos que hubieren llegado a dicha oficina para tal efecto, haciendo las correcciones que fueran necesarias; de conformidad con las normas y procedimientos”.

- Que la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá, para dar cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado expidió las resoluciones impugnadas, “excediendo el límite de las facultades del Registrador de Instrumentos Públicos, acudiendo al recurso de invocar una falsa motivación para aparentar la presencia de poderes abusivamente utilizados”. Con este proceder vulnera el derecho consagrado en el artículo 20 de la Constitución Nacional, “vigente al momento de expedirse los actos”.

- Que la sentencia del Consejo de Estado sólo hace referencia al folio de matrícula inmobiliaria 050-0744539, y por tanto no podía el registrador “invadir ámbito de otros folios de matrícula que la sentencia no menciona”, como lo hace al manipular los folios de matrícula inmobiliaria No. 050-07445400 a No. 050-0744582.

- Que las resoluciones impugnadas no cumplieron las exigencias legales de publicidad, comunicación citación de terceros y en general con la utilización del debido proceso que exigen la Constitución y las leyes, con lo cual se violó el derecho de defensa. “Artículo 26 vigente al momento de proferirse los actos cuestionados”.

Es claro que las resoluciones expedidas por la Oficina de Registro, mediante las cuales “se elimina un embargo y la alteración de unos folios de registro en el cual, tal embargo estaba inscrito”, era de interés del demandante en el proceso donde se ordenó el embargo, quien

creía que sus derechos estaban protegidos adecuadamente con la orden judicial inscrita, y que entonces “se encontraba legitimado para intervenir en el trámite administrativo previo a cualquier cambio de situación”.

- Que el interés del doctor CIRO PABON NUÑEZ, se encuentra acreditado ante la Oficina de Registro, “porque fue la misma funcionaria que falló las actuaciones administrativas anteriores sobre la misma cuestión a las que fue citado anteriormente el cedente.”

- _ Que “las resoluciones y su ejecución son ineficaces porque no cumplen con los requisitos de notificación, ejecutoria, y sometimiento a los recursos que ordena la ley”. En primer lugar las resoluciones impugnadas ponían fin a actuaciones, y por tanto debían ser notificadas en legal forma, lo que no ocurrió, dado que no se notificó a ninguna persona. “La única forma en que la parte que representó tuvo conocimiento de los actos administrativos, fue mediante las copias que se enviaron al Juzgado Quinto del Circuito de Santafé de Bogotá cuando ya se había consumado la conducta ilegal de registrar contratos de compraventa del inmueble sobre los cuales estaba inscrito un embargo anterior”. Se vulnera así la norma contenida en el artículo 43 de la Ley 57 de 1987.

Que en el presente caso el Juzgado Quinto mediante oficio 57 de enero de 1986, había ordenado el embargo en folios de matrículas allí determinados y que nunca nadie había cancelado; por tanto la oficina de registro no podía cancelarlos, basándose en una sentencia del Consejo de Estado que nunca lo ordenó y que de haberlo dispuesto, habría determinado los folios de matrícula correspondiente.

LA PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de febrero 23 de 1993, el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Civil, niega la acción de tutela por las siguientes razones:

- Lo pretendido en el presente caso mediante acción de tutela, es objeto de otros medios de defensa judicial. No aparece en la solicitud, que “el propósito haya sido utilizar la acción como mecanismo transitorio, ni aparece cual podía ser el perjuicio irremediable”.

- Que la declaratoria según la cual ciertos actos administrativos vulneran derechos fundamentales, “es constitutiva de una acción de nulidad”.

- Que una vez obtenida la declaración inicial, se ordenará eliminar anotaciones en la matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá, podría obtenerse una vez se declarara la nulidad de las resoluciones que ordenan dichas inscripciones, “o bien puede ser objeto de pronunciamiento en un proceso declarativo ante la Jurisdicción Civil, en relación con la titularidad del dominio de los inmuebles a que se refieren las matrículas”.

LA IMPUGNACION

La providencia anterior fue impugnada mediante escrito presentado por el apoderado judicial del accionante:

- De acuerdo con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, “lo adecuado no era la acción simple de nulidad sino que hubiera sido necesario ejercer la acción múltiple de nulidad y restablecimiento del derecho”.
- Que la acción de restablecimiento del derecho tiene un término de caducidad de cuatro meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria del acto (artículo 136 del C.C.A.). En el presente caso el término de caducidad precluyó como consecuencia del “proceder clandestino utilizado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santafé de Bogotá Zona Centro”, al no dar notificación de las resoluciones conforme lo establece el artículo 44 del C.C.A..”
- Que dado lo anterior, al momento de demandarse la tutela, su representado no tenía otra forma de obtener la protección de sus derechos.

LA SEGUNDA INSTANCIA

En sentencia de marzo 31 de 1993, la Corte Suprema de Justicia “confirma el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá con base en las siguientes consideraciones”.

El artículo 86 de la Carta Política, establece que todos los jueces son competentes para conocer de la acción de tutela. Sin embargo, otros artículos del mismo ordenamiento jurídico establecen competencia “orgánica y funcional” de los jueces, y el artículo 238 de la C.N., atribuye a la Jurisdicción Contencioso Administrativa la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos propios de la Administración Pública”. “Esta competencia excluyente de origen constitucional determina que deba entenderse que el

“juez” al cual se refiere el último inciso del artículo 8o. del Decreto 2591 de 1991, es necesariamente una autoridad investida de jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

- Que un “juez común” pueda suspender un acto administrativo, mientras se inicia el correspondiente proceso contencioso administrativo, puede llevar a “decisiones cautelares o definitivas contradictorias acerca de la legitimidad de determinada actuación administrativa, lo cual va en contra de lo establecido por la Carta Política”.

Cuando la acción de tutela se dirige contra actos administrativos, debe examinarse si existen otros medios de defensa judicial y para ello sólo el “juez investido de potestad para conocer de dichos medios de defensa judicial” podrá determinarlo.

- “Entiéndese que no solo por razones de especialidad jurisdiccional que disciplina el control jurídico de los actos administrativos, sino por disponerlo así expresamente el artículo 238 de la Constitución Nacional, no pueden ser otros los jueces distintos los que dispongan la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. Y ello armoniza con la doctrina expuesta por la Corte Constitucional al señalar la necesidad de entender la tutela sin menoscabo de la estructura judicial nacional.”

- Por lo anterior, el estar dirigida la presente acción de tutela, a obtener que se declare que determinados actos administrativos expedidos por la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá Zona centro no pueden aplicarse por ser violatorios de derechos fundamentales, es decisión que compete a los organismos de la jurisdicción contencioso administrativa, lo que conlleva a confirmar el fallo impugnado.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) La Competencia

La Sala es competente para conocer de la revisión de la sentencia proferida en el asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el inciso 2o. del artículo 86 y el numeral 9o. del artículo 241 de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

b) La Materia

La presente acción resuelve la petición del demandante, en el sentido de declarar que un conjunto de actos administrativos expedidos por la Oficina de Registro de Santafé de Bogotá-Zona centro, todos de fecha marzo 19 de 1991, resultan contrarios según lo afirma el accionante, al derecho fundamental del debido proceso (art. 29 C.N.) y a la legislación, que regula la expedición de esa clase de actuaciones, y al principio de legalidad que regulaba la Carta Política de 1886 en su artículo 20, hoy artículo 6o. de la Constitución Política.

En primer lugar, se detiene la Sala a precisar que la acción de tutela sólo se dirige a proteger derechos fundamentales, y no para dirimir la legalidad o conformidad con sus reglamentos de las actuaciones de la Administración. Así pues, los razonamientos sobre ilegalidad de los actos son desestimados por la Corte Constitucional. Lo anterior en razón a que la jurisdicción contencioso administrativa, es la encargada de revisar por ese respecto los actos de la Administración. Se repite entonces que la única finalidad constitucional legal que tiene la acción de tutela, es la de servir como instrumento garantizador, mediante un procedimiento preferente y sumario de los derechos constitucionales y no de otros derechos de rango legal.

Entre las causales de improcedencia, de la acción de tutela se encuentra en el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Lo cual no es más que un desarrollo de la manifiesta decisión del constituyente contenida en el inciso tercero del artículo 86 superior, de donde se recoge la causal de improcedencia al afirmar que sólo procederá la acción de tutela cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para hacer valer su derecho. Y en el caso sub-lite, es claro que el actor tiene a su disposición las acciones de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa correspondiente.

Más aún, la circunstancia de que el demandante encuentre que los actos son el resultado de una decisión judicial que según afirma fue interpretada de manera equivocada por la Registraduría Nacional, pone de presente que la naturaleza de las pretensiones son del resorte de la autoridad judicial, en su labor ordinaria y el hecho, de que a su juicio la Administración haya incumplido la sentencia mediante las resoluciones que acusa, no traslada la competencia del asunto al juez de tutela, al suplantar al juez contencioso administrativo. Prevé el C.C.A. en su artículo 176 la obligación de las autoridades de ejecutar

en debida forma las sentencias que dicten los jueces. Al tener conocimiento la parte interesada del desacato de la Administración en el cumplimiento del fallo, al no estar conforme con la decisión de cumplimiento, puede acudir ante la jurisdicción ordinaria para exigir de aquella por la vía ejecutiva de hacer, el cumplimiento de la sentencia. Este criterio ha sido reiterado por el H. Consejo de Estado. Acción judicial también a disposición del actor en caso de que se hubiere dado una inadecuada ejecución de la sentencia del Consejo de Estado. Por este respecto tampoco procede la acción de tutela en razón de su carácter residual o subsidiario.

De otra parte, señala la Sala que el hecho de que las alegadas violaciones al debido proceso hayan tenido lugar con antelación a la expedición de la Constitución Política de 1991, hace que las dichas posibles violaciones se encontraban consumadas, lo que hace por este respecto también improcedente la presente acción (art. 6o. num.4o. del Dto. 2591/91). Lo anterior es reconocido de manera expresa por el demandante en su libelo inicial, cuando afirma que tuvo conocimiento de los actos administrativos, al enviarse las copias al juzgado “cuando ya se había consumado la conducta ilegal”. Esta causal de improcedente de la acción de tutela consulta la naturaleza preventiva para proteger los derechos fundamentales y no declarativa de acciones de ilegalidad, y no habría nada que prevenir frente a una violación consumada, o que al presente se esté consumando. Existe en el caso una decisión judicial de la más alta jerarquía, unos actos de la administración, en ejecución de la misma, que se surtieron todos antes de la Constitución de 1991.

No puede tal como lo sostuvieron los jueces de instancia servir ahora la acción de tutela para deshacer esas decisiones consumadas en lo referente a las actuaciones de la administración, y, que han hecho tránsito a cosa juzgada.

Sin perjuicio de lo anterior, la acción de tutela es un mecanismo dispuesto por el constituyente para garantizar los derechos

fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Dentro de estas acciones públicas pueden encontrarse los actos administrativos contentivos de expresiones de la voluntad de la administración que, resulten amenazantes o violatorios de los derechos humanos de aquella categoría. También pueden ser acusados mediante la acción de tutela como mecanismo

transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable y mientras las autoridades judiciales correspondientes deciden la situación conflictiva que se provoca con ellos, según lo establece el artículo 8o. del Decreto 2591/91. No escapan a esta Sala las dificultades que para ejercer la acción de tutela frente a actos administrativos atentatorios de derechos fundamentales plantea el carácter subsidiario o residual de la acción y la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa a cuyo cargo de manera especial atribuye la Carta Política la revisión de constitucionalidad y legalidad, de esas actuaciones de la autoridad pública. De todos modos en el caso, no se instauró ni siquiera como mecanismo transitorio, hipótesis en la cual, tampoco tendría el carácter de irremediable el perjuicio que se desprendería de la relación fáctica relatada por el actor.

Previas las anteriores consideraciones la Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-, en el asunto de la referencia, el 31 de marzo de 1993.

Segundo.- Comuníquese la presente decisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala Civil de Decisión-, para que sea notificada conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591/91.

Notifíquese, cúmplase, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

JORGE ARANGO MEJIA

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General