

## Sentencia T-463/05

### DERECHO DE PETICION-Requisitos que debe cumplir la respuesta

La respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: 1. Ser oportuna; 2. Resolver de fondo, en forma clara, precisa y 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.

### DERECHO DE PETICION-Caso en que se cuentan términos del CCA

#### REGISTRO INMOBILIARIO-Trámite administrativo de inscripción en el folio de matrícula y sistema de turnos

No ignora la Corte la razonabilidad que apareja el sistema de turnos para cumplimiento del trámite administrativo de inscripción en el folio de matrícula del registro inmobiliario, cuando existen inconsistencias en los títulos de los predios que deben ser resueltas impidiendo determinar con certeza los linderos y los derechos de propiedad a registrar. Este sistema obedece a una manera razonable de estudiar y resolver posibles irregularidades en el registro de la propiedad inmueble, cuando existe incertidumbre sobre los derechos. Por ello, el tradicional mecanismo del turno que se explica como el primero en el tiempo, primero en el derecho, es prima facie un criterio que resulta válido para resolver problemas de igualdad, en la medida en que establece una diferenciación con base en un elemento objetivo. No obstante, el sistema de turnos se puede aplicar legítimamente entre iguales, pero no resulta pertinente cuando, en el contexto de un procedimiento administrativo previamente abierto, el título es una sentencia judicial en firme, que declara el derecho y le otorga certeza al dominio que debe registrarse. En ese contexto, no están en situación de igualdad los que invocan una sentencia en firme a su favor y quienes no pueden esgrimir un reconocimiento judicial de su derecho de propiedad. La respuesta que ha dado la entidad, en relación con la prelación de turnos, no es acorde a derecho en la medida en que no se puede dar un trato igual a las personas que quieren hacer valer un registro cuando éstas esgrimen una sentencia a su favor frente a otras que no pueden hacer lo propio en punto al reconocimiento de su propiedad. Esa diferencia amerita una respuesta específica respecto de su situación que debe ser explicada de fondo y de manera respetuosa del derecho judicialmente reconocido, sin equiparar situaciones distintas. En el caso bajo estudio, además, encuentra la

Sala que se vulneró el derecho de petición de la actora ya que la respuesta dada por la entidad no constituye una respuesta de fondo ajustada a derecho congruente con lo solicitado. De acuerdo a lo anterior la entidad demandada tiene la obligación de establecer las normas que justifican el hecho de que la accionante deba esperar a que la referida actuación administrativa culmine para poder cumplir con la sentencia judicial que reconoce la propiedad del predio

DERECHO DE PETICION ANTE OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-  
Vulneración por cuanto en respuesta no se indicó a la demandante el plazo en que se efectuaría registro

Para que la respuesta se encuentre ajustada a derecho la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá debe indicarle a la demandante de manera determinada y cierta el plazo en el que se efectuará el registro de conformidad con la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá del 1 de julio de 2004. De lo contrario, se estaría desconociendo el derecho de propiedad de la demandante ya que el término establecido para efectuar el proceso de registro de un título o documento es de 72 horas y si ningún título sujeto a registro o inscripción surte efectos respecto de terceros sino desde la fecha del registro o inscripción y las providencias judiciales son documentos que están sujetos a registro, de acuerdo al artículo 2 del Decreto 1270 de 1970, una demora injustificada del registro de la propiedad de la demandante vulneraría, por consecuencia, su derecho a acceder a la justicia de manera efectiva y a la propiedad. De acuerdo a lo anterior, el derecho de petición fundamental de la demandante se vio seriamente vulnerado pues la contestación de la entidad, (i) no constituía una respuesta de fondo ajustada a derecho, (ii) que explicase de manera específica las razones para postergar el registro conforme a la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá el 1 de julio de 2004 con número de radicación 01-0761, (iii) indicando el plazo de manera precisa en el cual efectuaría el registro. Por lo anterior, se concederá el amparo solicitado del derecho de petición.

DERECHO DE PETICION ANTE OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Caso en que no procede aplicar sistema de turnos

El amparo del derecho de petición basta para asegurar que la tutelante no solo reciba una

respuesta de fondo acorde a derecho, sino además para que dicha respuesta le permita saber con certeza el día máximo en que se efectuará el registro, sin que se pueda aplicar el sistema de turnos, puesto que la accionante tiene derecho a recibir prelación en virtud de que ya existe una sentencia en firme que reconoce su derecho de propiedad.

Referencia: expediente T-1061083

Acción de tutela instaurada por Sara Julia Serrato Ortiz contra Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., cinco (5) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia del 26 de enero de 2005, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Sara Julia Serrato Ortiz. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Tres, mediante auto del 4 de marzo de 2005, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

### I. ANTECEDENTES

1. La señora Sara Julia Serrato Ortiz interpuso acción de tutela para que se le protegiera su derecho de petición (Art. 23), derecho de propiedad (Art. 58), derecho a la vivienda digna (Art. 51), derecho al buen nombre (Art. 15), derechos inalienables de la persona (Art. 5), derecho a la igualdad (Art.13) y el derecho al sometimiento al imperio de la ley, la equidad y a la jurisprudencia (Art. 230). La demandante considera que los anteriores derechos han sido vulnerados con la negativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá a

cumplir con la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá el 1 de julio de 2004, en la cual se ordenó inscribir el predio urbano ubicado en la carrera 110ª Bis No. 28-26 de Bogotá y abrir el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, dentro del proceso civil de declaración del dominio por prescripción adquisitiva extraordinaria instaurado por la actora ante el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá con número de radicación 01-0761.

Aduce la demandante que interpuso derecho de petición ante la Registradora Principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá solicitando que se diera cumplimiento a la sentencia que declara la propiedad del inmueble y la respuesta que obtuvo de la Oficina de Registro fue que no podían inscribir la respectiva sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, ni tampoco podía abrir el folio con el número de matrícula inmobiliaria separado hasta que “no cumpliera con los trámites de la Oficina de Catastro de Bogotá” (Folio 18, C.1)

2. La entidad demandada argumentó que su actuación no vulneraba ninguno de los derechos invocados por la demandante ya que la inscripción en el folio de matrícula estaba supeditada a una serie de procedimientos previos, de acuerdo a los turnos establecidos por el orden de radicación. Igualmente adujo que el folio de matrícula al que pertenecía el inmueble de la accionante estaba sujeto a una actuación administrativa ordenada en cumplimiento del artículo 82 del Decreto 1250 de 19701, que suspendía temporalmente el trámite de registro de documentos y expedición de certificados de libertad-tradición ante inconsistencias en varios documentos relacionados con el predio de mayor extensión del que hace parte la propiedad de la accionante ya que no reflejaba el real estado jurídico del bien, debido a supuestas tradiciones irregulares, por lo que se ordenó la suspensión de las actuaciones administrativas relativas a dicho predio, hasta tanto se corrigieran las inconsistencias que pudiera tener el bien. (Folio 35-40, C.1)

3. En sentencia del 16 de diciembre de 2004 el Juzgado 39 Civil del Circuito decidió negar la acción de tutela por considerar que la demandada había actuado conforme a las leyes, absolviendo sus inquietudes y además comunicándole de la existencia de la actuación administrativa. De acuerdo a lo anterior consideró que no existía vulneración alguna de derechos fundamentales por lo que declara la improcedencia de la acción.

4. En sentencia del 26 de enero de 2005, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá

confirmó el fallo de instancia por considerar que la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para llevar a cabo sus pretensiones, pues existía el procedimiento contencioso administrativo para la defensa de sus derechos. Igualmente, el Tribunal señaló que no se había violado el derecho fundamental de petición por cuanto la demandada dio respuesta oportuna a las inquietudes que la tutelante le había formulado, aunque de manera negativa. Respecto a la supuesta violación del derecho a la igualdad, el Tribunal consideró que no existían parámetros de comparación que permitiesen inferir un trato inequitativo.

## II. Consideraciones y Fundamentos

1. Esta Sala de Revisión advierte que, por tratarse en este caso de una sentencia de reiteración, procederá a justificar brevemente su decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.<sup>2</sup>

2. Corresponde a esta Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el derecho de petición cuando un registrador somete el cumplimiento de lo ordenado por una sentencia judicial ejecutoriada, al mismo trámite establecido en un procedimiento administrativo previamente abierto y al respeto de turnos para acceder al registro?

3. La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición,<sup>3</sup> y ha establecido que la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: 1. Ser oportuna; 2. Resolver de fondo, en forma clara, precisa y 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.<sup>4</sup> En sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación:

“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.

(...)

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 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se 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. Sentencias T-294 de

1997 y T-457 de 1994.”

En sentencia T-1006 de 20015 esta Sala de Revisión adicionó a los anteriores supuestos dos más: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;<sup>6</sup> y, segundo, que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.<sup>7</sup>

4. El derecho de petición interpuesto por la demandante ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, fue radicado el 26 de octubre de 2004, mediante el cual se solicitó la inscripción de la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá.

Este derecho de petición fue respondido por la entidad el 10 de noviembre de 2004, y enviado por correo certificado el 22 de noviembre de 2004, aun cuando de conformidad con lo que establece el Código Contencioso Administrativo, el término se vencía el día 18 de noviembre. En la respuesta se da como razón para abstenerse de cumplir con lo ordenado por la sentencia, la existencia de una actuación administrativa que había suspendido el trámite de todas las solicitudes de registro o expedición de certificados de libertad y tradición relacionadas con el predio de mayor extensión 050C-215460 del que hacía parte el predio de la peticionaria. Igualmente la respuesta explicaba que una vez se encontrase definida la actuación administrativa y debidamente ejecutoriada la providencia que resuelve el estudio del predio del que hace parte la propiedad de ésta, se reanudaría el trámite de los turnos de documentos en riguroso orden de radicación. (Folio 41-42, C. 1)

No ignora la Corte la razonabilidad que apareja el sistema de turnos para cumplimiento del trámite administrativo de inscripción en el folio de matrícula del registro inmobiliario, cuando existen inconsistencias en los títulos de los predios que deben ser resueltas impidiendo determinar con certeza los linderos y los derechos de propiedad a registrar. Este sistema obedece a una manera razonable de estudiar y resolver posibles irregularidades en el registro de la propiedad inmueble, cuando existe incertidumbre sobre los derechos. Por ello, el tradicional mecanismo del turno que se explica como el primero en el tiempo, primero en el derecho, es prima facie un criterio que resulta válido para resolver problemas de igualdad, en la medida en que establece una diferenciación con base en un elemento objetivo.

La respuesta que ha dado la entidad, en relación con la prelación de turnos, no es acorde a

derecho en la medida en que no se puede dar un trato igual a las personas que quieren hacer valer un registro cuando éstas esgrimen una sentencia a su favor frente a otras que no pueden hacer lo propio en punto al reconocimiento de su propiedad. Esa diferencia amerita una respuesta específica respecto de su situación que debe ser explicada de fondo y de manera respetuosa del derecho judicialmente reconocido, sin equiparar situaciones distintas.

En el caso bajo estudio, además, encuentra la Sala que se vulneró el derecho de petición de la actora ya que la respuesta dada por la entidad no constituye una respuesta de fondo ajustada a derecho congruente con lo solicitado. De acuerdo a lo anterior la entidad demandada tiene la obligación de establecer las normas que justifican el hecho de que la accionante deba esperar a que la referida actuación administrativa culmine para poder cumplir con la sentencia judicial que reconoce la propiedad del predio referido a la señora Sara Julia Serrato Ortiz y que ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá el registro de la misma y la apertura de un folio de matrícula independiente para la determinación de la propiedad de la señora Serrato.

Igualmente para que la respuesta se encuentre ajustada a derecho la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá debe indicarle a la demandante de manera determinada y cierta el plazo en el que se efectuará el registro de conformidad con la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá del 1 de julio de 2004. De lo contrario, se estaría desconociendo el derecho de propiedad de la demandante ya que el término establecido para efectuar el proceso de registro de un título o documento es de 72 horas<sup>8</sup> y si ningún título sujeto a registro o inscripción surte efectos respecto de terceros sino desde la fecha del registro o inscripción<sup>9</sup> y las providencias judiciales son documentos que están sujetos a registro,<sup>10</sup> de acuerdo al artículo 2 del Decreto 1270 de 1970, una demora injustificada del registro de la propiedad de la demandante vulneraría, por consecuencia, su derecho a acceder a la justicia de manera efectiva y a la propiedad.

De acuerdo a lo anterior, el derecho de petición fundamental de la señora Sara Julia Serrato Ortiz se vio seriamente vulnerado pues la contestación de la entidad, (i) no constituía una respuesta de fondo ajustada a derecho, (ii) que explicase de manera específica las razones para postergar el registro conforme a la sentencia proferida por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá el 1 de julio de 2004 con número de radicación 01-0761, (iii) indicando el

plazo de manera precisa en el cual efectuaría el registro. Por lo anterior, se concederá el amparo solicitado del derecho de petición.

Advierte la Corte que en sede de revisión no es necesario estudiar todas las demás cuestiones que pudieren derivarse de los hechos del caso, máxime si éstos tienen que ver con asuntos complejos predominantemente de orden legal. El amparo del derecho de petición basta para asegurar que la tutelante no solo reciba una respuesta de fondo acorde a derecho, sino además para que dicha respuesta le permita saber con certeza el día máximo en que se efectuará el registro, sin que se pueda aplicar el sistema de turnos, puesto que la accionante tiene derecho a recibir prelación en virtud de que ya existe una sentencia en firme que reconoce su derecho de propiedad.

### III. DECISION

En mérito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sentencia del 26 de enero de 2005 que niega la acción de tutela.

SEGUNDO.- CONCEDER la acción de tutela para amparar el derecho fundamental de petición y en consecuencia ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá que, en el término máximo de 48 horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, de una respuesta (i) motivada conforme a derecho (ii) indicando las razones por las que es necesario, a pesar de existir sentencia en firme reconociendo el derecho de propiedad, esperar a la culminación de la actuación administrativa que versa, en parte, sobre el predio de la señora SARA JULIA SERRATO ORTIZ, (iii) e indicando de manera precisa, sin aplicar el sistema de turnos, el plazo en el que se efectuará registro de conformidad con el fallo proferido por el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá de julio 1 de 2004 mediante el cual se declaró la adquisición por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a SARA JULIA SERRATO ORTIZ de la propiedad del predio urbano ubicado en la ciudad de Bogotá , D.C, en la carrera 110 A Bis No. 28-26, antes Carrera 110 B No. 28-26.

TERCERO.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Decreto 1250 de 1970, Artículo 82: “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.”

2 El Decreto 2591 de 1991, artículo 35 dice así: “Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.”

3 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-012 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001,

T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001, T-1089-01.

4 Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también las sentencias T- 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz, T-249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

5 Reiterado en sentencia T-1089-01 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Sentencia T-219-01 MP: Fabio Morón Díaz.

7 Sentencia T-249-01 MP: José Gregorio Hernández Galindo.

8 Decreto 1270 de 1970: ARTICULO 22. El proceso de registro de un título o documento, se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado ésta, y deberá cumplirse en el término de setenta y dos horas.

9 Decreto 1270 de 1970: ARTICULO 46. Por regla general ningún título sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha del registro o inscripción.

10 Decreto 1270 de 1970: ARTICULO 2o. Están sujetos a registro: 1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.

2. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres, salvo la cesión del crédito prendario.