

SENTENCIA T-465-09

Referencia: expediente T-2230634

Acción de Tutela instaurada por las sociedades “A.J.C.S. S. en C.” y “Gruincofe & Induepóxicos Ltda.” contra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., julio nueve (9) de dos mil nueve (2009).

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la Sentencia proferida el veintisiete (27) de noviembre de dos mil ocho (2008) por la Sección Segunda -Sub Sección A- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de tutela incoado por las sociedades “A.J.C.S. S. en C.” y “Gruincofe & Induepóxicos Ltda.” contra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional

escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

Las sociedades “A.J.C.S. S. en C.” y “Gruincofe & Induepóxicos Ltda.” a través de apoderado judicial demandan al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, de acceso a la justicia, de propiedad y el “principio de buena fe exenta de culpa”, presuntamente vulnerados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

Sustentan su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. Hechos

1.1.1.1. El Juzgado Único Civil del Circuito de Santa Marta, a través de sentencia de 30 de enero de 1904 proferida dentro de un proceso sucesorio, adjudicó a los señores Manuela Campo viuda de Illidge, Máximo Campo Diaz-Granados y Cesar Campos Granados, un inmueble consistente en un globo de terreno cuyas medidas, linderos y demás especificaciones se encuentran consignados en la Resolución N° 0014-2002 de mayo 21 de 2002, emanada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La sentencia fue inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta, en la partida 20 del libro de causas mortuorias del 28 de febrero de 1904, según el sistema registral anterior al Decreto 1250 de 1970.

1.1.1.2. Por medio de la escritura pública N° 1126 del 23 de julio de 1991, la sociedad “Cerro Blanco S.A.” adquirió el derecho de dominio del inmueble anteriormente mencionado, con un área de 57’862.684 metros cuadrados, ubicado en la carretera troncal del Caribe.

1.1.1.3. Entre los actos de dominio y posesión realizados por la mencionada sociedad adquirente, se encuentra la inscripción en el registro inmobiliario de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta y luego la obtención de licencia para la división del predio, contenida en la Resolución N° 053 de 22 de agosto de 2003, proferida por la Curaduría Urbana N° 2 de esa misma ciudad. División protocolizada mediante la escritura pública N° 2153 de 27 de agosto de 2003. Así mismo, en el año 2006 la sociedad obtuvo nueva licencia de subdivisión de un lote con un área de 40.000 metros cuadrados, correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria N° 080-83596.

1.1.1.4. Mediante escritura pública N° 2.044 de diciembre 27 de 2007 otorgada en la Notaría Quinta de Cartagena, la sociedad "Cerro Blanco S.A." transfirió a título de permuta a favor de la sociedad "A.J.C.S. S. en C." el lote de terreno denominado "Lote Río", al cual le corresponde la matrícula inmobiliaria N° 080-83859, producto de la división protocolizada mediante escritura pública N° 2153 de 27 de agosto de 2003, otorgada en la Notaría Décima de Barranquilla y de la subdivisión autorizada en el año 2006.

1.1.1.5. De otro lado, mediante escritura pública N° 2.079 de 2005 la sociedad "Cerro Blanco S.A." transfirió a título de permuta a favor de la sociedad "Gruincofe & Induepóxicos Ltda.", un lote de terreno denominado "Cancún", ubicado en la ciudad de Santa Marta, distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria N° 080-83857, que también había sido adquirido por la sociedad enajenante mediante la escritura pública N° 1126 del 23 de julio de 1991 y posteriormente dividido materialmente según consta en la citada escritura pública N° 2153 de 27 de agosto de 2003, otorgada en la Notaría Décima de Barranquilla.

1.1.1.6. Todas las negociaciones anteriores fueron elevadas a escritura pública y registradas en los folios de matrícula correspondientes a los inmuebles mencionados, donde las sociedades "A.J.C.S. S. en C." y "Gruincofe & Induepóxicos Ltda." aparecen como propietarias de los inmuebles que adquirieron de la manera referida. Aclara la demanda que las matrículas inmobiliarias de los lotes cuya propiedad es de las sociedades demandantes, "fueron abiertas con base en el folio de matrícula inmobiliaria N° 080- 83596 de la Oficina de Registro de Santa Marta; perteneciente al inmueble ubicado en el sector de Cerro Blanco zona de Recreo lote No 28 Distrito de Santa Marta

cuyos linderos y medidas figuran en la Escritura Pública N° 1126 del 04 de mayo de 2005 otorgada en la Notaría Décima de Barranquilla y de propiedad de la sociedad Cerro Blanco S.A.”.

1.1.1.7. Agregan las sociedades demandantes, que la Oficina de Registro de Santa Marta, una vez analizada la tradición y la legalidad de cada uno de los negocios arriba descritos, los inscribió en los folios de matrícula correspondientes. Así mismo, la Alcaldía Distrital de Santa Marta a través de su secretaría de hacienda, reconoció dichas inscripciones y procedió a enviarles las correspondientes facturas de cobro del impuesto predial. Impuesto que han venido pagando año tras año las sociedades demandantes, en su condición de propietarias de los correspondientes predios.

1.1.1.8 Relatan que a comienzos del año 2006, la sociedad “A.J.C.S S. en C.” tramitó ante la Curaduría N° 2 de Santa Marta una licencia de subdivisión de predios. En respuesta a esta solicitud, mediante oficio 0293 de mayo 23 de 2006 y Resolución N° 063-06, la señora curadora N° 2 de Santa Marta comunicó y corrió traslado a la mencionada sociedad, del oficio N° 474 firmado por el señor Alcalde de Santa Marta, dirigido al Secretario de Planeación de ese Distrito, en el cual dice: “...me permito solicitar a Usted abstenerse de expedir cualquier tipo de intervención en construcción, sea licencias, permisos, etc., que tengan que ver con los predios denominados Pozos Colorados, bienes estos que eran de la Corporación Nacional de Turismo y fueron adquiridos por el Distrito mediante la figura de la expropiación por vía administrativa”.

1.1.1.9. En vista del pronunciamiento anterior, la sociedad “A.J.C.S S. en C.” interpuso el recurso de reposición para que la Curaduría N° 2 otorgara la licencia solicitada, previa demostración del derecho de dominio del que es titular. A lo cual accedió la curaduría urbana, por encontrar “los soportes jurídicos ajustados a la legalidad.”

1.1.1.11. En efecto, las matrículas inmobiliarias correspondientes a los inmuebles de propiedad de las sociedades aquí demandantes fueron abiertas con base en la matrícula inmobiliaria N° 080-83596 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Marta. Empero, el acto administrativo proferido por la Oficina de Registro de Santa Marta a través del cual se abrió este último folio de matrícula fue objeto de solicitud de

revocatoria directa por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien también pidió revocar las matrículas que de aquel folio se derivaran. Solicitud resuelta en forma negativa por el registrador de instrumentos públicos de Santa Marta, quien consideró evidente que el acto de apertura de la matrícula N° 080-83596 se tramitó legalmente; de donde se deducía que no era posible revocar directamente tal folio de matrícula ni aquellos que de él se derivaban. Esta decisión no fue demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.1.1.12. Sin embargo, transcurrido más de un año de estar en firme el acto administrativo que rechazó la solicitud de revocatoria directa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentó ante la Superintendencia de Notariado y Registro solicitud para que se ordenara bloquear la matrícula inmobiliaria N° 080-83596, entre otras. Petición que fue aceptada por la mencionada Superintendencia, dando lugar a la apertura de una actuación administrativa dentro de la cual, para la fecha de la demanda, hacía más de un año se encontraban bloqueados los folios de matrícula correspondientes a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandadas.

1.1.1.13. La orden impartida por la Superintendencia de no otorgar ninguna licencia de construcción sobre los inmuebles correspondientes a los folios de matrícula bloqueados, no permitir su división material ni ningún otro acto jurídico, ha irrogado a las sociedades demandantes serios perjuicios al limitar la libre disposición de los predios y dejarlos por fuera del comercio y sin posibilidad de explotarlos.

1. ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA

A juicio de las sociedades demandantes, la actuación administrativa promovida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Alcaldía Distrital de Santa Marta, e iniciada y adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro, constituye una flagrante violación al debido proceso, al derecho de acceso a la justicia, a la “buena fe exenta de culpa” y al derecho de propiedad, por todo lo cual se erige en una clásica vía de hecho, por las siguientes razones jurídicas:

1. A juicio de las sociedades demandantes, la imposibilidad de disponer y explotar los inmuebles correspondientes a los folios de matrícula bloqueados desconoce el principio de la buena fe exenta de culpa, la buena fe registral y la seguridad jurídica. Más si se tiene en cuenta que los inmuebles fueron adquiridos con base en la información suministrada por el mismo Estado, a través de la Oficina de Registro de Santa Marta. La fe pública registral, dicen, “es una de las formas escritas jurídicamente relevantes, porque dotan de valor probatorio, los documentos (certificados de libertad) expedidos por la autoridad competente y constituye para los adquirentes de inmuebles en todo el país, la CREENCIA EN LA INTEGRIDAD DE LOS DOCUMENTOS COMO MEDIOS DE PRUEBA EN VIRTUD DE LA CONFIANZA QUE LA COLECTIVIDAD TIENE DE QUE HAN SIDO PRODUCIDOS CONFORME A LAS NORMAS LEGALES”.

1. La actuación administrativa adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro desconoce el debido proceso administrativo, expresamente previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, pues “este imperativo constitucional determina que no solamente las actuaciones que se surten ante los jueces, deben estar amparadas dentro de un marco de legalidad sino que ese marco se amplía también a las actuaciones que se surtan frente a la administración.”¹ Tal derecho se extiende, tanto a las etapas anteriores a la expedición de los actos administrativos, como a las concomitantes y a las posteriores.

1. Así, teniendo en cuenta la vigencia del derecho al debido proceso administrativo, “los accionados (sic) no están obligados a soportar, so pretexto de irregularidades en la apertura y adjudicación de los folios de matrícula inmobiliaria a sus bienes, las consecuencias de un nuevo trámite administrativo para un estudio de los antecedentes inmobiliarios por haber sido superado y concluido el mismo, a través e la Resolución N° 151 del 5 de diciembre de 2005, proferido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Marta. Acto Administrativo, que no fue demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, suprimido de la vida jurídica y menos aún controvertido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por lo tanto, no podían los accionados iniciar un nuevo

trámite administrativo sin violar el derecho al debido proceso y constituir UNA VIA DE HECHO en cuanto se pretende una nueva Revocatoria Directa sobre un asunto ya decidido”.

1. La buena fe con la cual actuaron las sociedades demandantes al adquirir los inmuebles correspondientes a los folios de matrícula que los demandados han logrado bloquear es una de aquellas que la doctrina califica de “exenta de culpa”, que se da cuando el error de quien actúa en el mundo jurídico es invencible o excusable, y que tiene como consecuencia que el acto jurídico sea creador de derecho, siguiendo el aforismo “error communis facit jus”. Tras referirse a la doctrina y a la jurisprudencia relativa a la buena fe exenta de culpa, la demanda recuerda que esta figura jurídica persigue proteger los derechos de terceros que, amparados en la publicidad de los actos jurídicos anteriores, proceden de buena fe con error invencible o excusable. Agrega que “en el presente asunto, indiscutiblemente existe buena fe en la adquisición de los bienes inmuebles... y la consecuencia jurídica de ella es la CREACIÓN DE UN DERECHO DE PROPIEDAD, AUN CUANDO RESULTE UNA VENTA DE COSA AJENA, en virtud de la doctrina, la jurisprudencia y la ley”.

1. Aún cuando la regla general que trae el Código Civil es que la venta de cosa ajena vale sin perjuicio de los derechos del verdadero dueño, entendiendo que si el tradente no es el verdadero dueño “no se adquieren por medio de la tradición otros derechos de los trasmisibles del mismo tradente sobre la cosa entregada”, debe tenerse en cuenta que esta regla está atemperada por el principio de la buena fe exenta de culpa, que implica proteger a quienes obrando con convencimiento de actuar conforme a derecho, incurren en error invencible o excusable.²

1. Con fundamento en los anteriores hechos y argumentos de derecho, las sociedades

demandantes piden concretamente al juez de tutela que ordene lo siguiente: 1) dejar sin efecto toda la actuación surtida en el trámite administrativo adelantado por la registradora de instrumentos públicos de Santa Marta, designada ad hoc por la Superintendencia de Notariado y Registro, y los actos administrativos a través de los cuales se bloquearon los folios de matrícula inmobiliaria Nos 080-83596 y 080-83857 de la Oficina de Instrumentos Públicos de esa ciudad; 2) en consecuencia, ordenar a esa Superintendencia que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación del fallo, proceda a la cancelación de los actos administrativos que ordenaron el mencionado bloqueo, “o cualquier otra limitación de sus derechos que exista en virtud del procedimiento administrativo aquí cuestionado”; 3) dejar sin efecto el oficio dirigido por el señor alcalde de Santa Marta al secretario de planeación de esa ciudad, en el cual le solicita “abstenerse de cualquier tipo de intervención en construcción, sea licencias, permisos, etc., que tengan que ver con los predios denominados Pozos Colorados, bienes estos que eran de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo y fueron adquiridos por el distrito mediante la figura de la expropiación por vía administrativa.” ; 4) exhortar a los accionados para que en lo sucesivo se abstengan de proferir actos administrativos que atenten contra los derechos patrimoniales de los aquí demandantes; 5) condenar en perjuicios a las instituciones demandadas, por los graves daños causados a las sociedades demandantes, en razón de la expedición de los actos administrativos ilegales mencionados en la demanda, que les han impedido gozar y disponer de los inmuebles de su propiedad.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Mediante auto proferido el cinco (5) de agosto de dos mil ocho (2008), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, admitió la presente demanda de tutela y ordenó notificarla a las entidades accionadas.³

1. Contestación de la demanda por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Oportunamente y mediante apoderado judicial, la Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda de la siguiente manera:

Tras hacer una serie de reflexiones relativas a la forma como se presta el servicio público de registro de instrumentos públicos y a las funciones de orientación, vigilancia y control que competen a la Superintendencia en relación con los registradores, la entidad sostiene que las actuaciones administrativas son públicas, salvo las excepciones consagradas en la Constitución y en la ley. Agrega que de conformidad con lo prescrito por el artículo 4° del Código Contencioso Administrativo, dichas actuaciones administrativas se inician por quienes ejercen el derecho de petición en interés general o particular, por quienes obran en cumplimiento de un deber legal, o por las autoridades oficiosamente. Una vez abierta la referida actuación administrativa, el funcionario competente debe formar un expediente, siguiendo las prescripciones del artículo 29 ibidem. Explica entonces que toda vez que el estatuto registral (Decreto 1250 de 1970) no contempla normas relativas a las actuaciones administrativas en esta materia, resultan aplicables en este campo las normas generales del Código Contencioso Administrativo.

Después de estas explicaciones previas, la Superintendencia demandada afirma que corresponde a los registradores de instrumentos públicos velar porque los folios de matrícula se ajusten a lo prescrito en el Decreto 1250 de 1970 y demás normas concordantes aplicables al registro público de la propiedad inmueble, de manera que dichos folios exhiban en todo momento el estado jurídico del respectivo bien. Ahora bien, “puede ocurrir que en la historia traditiva que refleja el folio de matrícula inmobiliaria, se haya incurrido en un error o en una omisión, en cuyo caso, surge el deber de cargo del registrador de instrumentos públicos, de corregir dicho error u omisión, para lograr tal fin, el legislador le ha otorgado la facultad de corregir sus actos a través de la corrección de los registros contenida en el artículo 35 del D. 1250 de 1970 o del artículo 82 y concordantes, en armonía con las disposiciones del C.C.A.” Facultad de corrección que, dice la Superintendencia, ha sido avalada por el Consejo de Estado⁴.

Entrando a referirse al asunto de la presente tutela, la Superintendencia de Notariado y Registro afirma que la actuación administrativa que reprocha la demanda se inició el 27 de abril de 2007 a petición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que fue

coadyuvada por el señor alcalde distrital de Santa Marta. Agrega que en la parte motiva del auto mediante el cual se abrió dicha actuación administrativa se indica que en el folio de matrícula N° 080-83596 y las matrículas de sus segregaciones, existen sucesiones ilíquidas y comunidades de propietarios que no se habrían liquidado legalmente.

Ahora bien, en relación con la supuesta violación al derecho fundamental al debido proceso, que según la demanda se produciría por haberse iniciado la anterior actuación administrativa por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta, cuando ya se había resuelto en forma negativa una solicitud de revocatoria directa del acto administrativo de apertura de la matrícula N° 080-83956 y las que de ella se derivan, la Superintendencia afirma que conforme a lo prescrito por el artículo 4° del Código Contencioso Administrativo, “no existe ninguna prohibición legal para la iniciación de tal trámite, cuando se ha acudido a la revocatoria directa”. A su parecer, se trata de trámites administrativos distintos que persiguen finalidades diferentes.

Finalmente, la Superintendencia destaca que en el auto que abrió la actuación administrativa que cuestiona la demanda, se ordenó citar a las personas determinadas e indeterminadas que consideraran tener derechos relacionados con los folios de matrícula que preventivamente se bloquearon. Además, explica que tal actuación administrativa “no está encaminada a revocar la inscripción de títulos de tradición de las personas que figuren como titulares de derechos, sino que, lo que se pretende con dicha actuación administrativa, es ajustar a la realidad jurídica y traditiva todos los registros o inscripciones que resulten inconsistentes, los que no presente ningún tipo de inconsistencia, continuarán inscritos de la misma manera... si una persona figura inscrita en un folio de matrícula como titular del dominio pleno y de la tradición del inmueble se establece que no puede serlo, pasará a figurar como titular de falsa tradición y así se le notificará en el momento en que culmine la actuación administrativa, igualmente, puede suceder que la persona figure como titular de falsa tradición y se convierta en titular de dominio pleno.”

A manera de conclusión, la Superintendencia demandada afirma que la supuesta violación a los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, el acceso a la justicia y al principio de la buena fe exenta de culpa “brilla por su ausencia”,

pues la actuación administrativa que se viene adelantando respeta no sólo los derechos de las sociedades aquí demandantes, sino los de todas las demás personas que puedan resultar involucradas.

Por último la Superintendencia afirma que la presente acción de tutela resulta improcedente, por existir otros medios de defensa judicial al alcance de los demandantes, sin darse la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable que la haga viable como mecanismo transitorio.

1. Contestación de la demanda por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

También en forma oportuna y a través de apoderado judicial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contestó la demanda en los siguientes términos:

Como cuestión preliminar, el Ministerio advierte al juez de tutela sobre la posible nulidad de la que estaría afectado el trámite del presente proceso, teniendo en cuenta que “el negocio jurídico que genera esta acción, se efectuó ante las autoridades de notariado y registro de Santa Marta.” Así mismo, “el predio o los predios involucrados en este negocio, se encuentran en Santa Marta”. Además, “toda la historia que eventualmente puede soportar esta acción, se encuentra en diferentes juzgados civiles del Circuito, juzgados de familia, acciones de tutela se adelantan ante el Tribunal Administrativo del Magdalena y ante el Tribunal Superior de ese distrito Judicial...”. Por lo anterior, sugiere que debe vincularse al proceso a la sociedad “Cerro Blanco S.A.”, a fin de que responda ante sus compradores según lo ordenado por el artículo 1893 del Código Civil. De otro lado, sostiene que no es la Superintendencia de Notariado y Registro la llamada a responder por el adelantamiento de las actuaciones administrativas que se cuestiona en la demanda, pues para ello fue designada una registradora ad hoc.

Hecha la anterior advertencia, el Ministerio entra a referirse a las pretensiones de la demanda. Al respecto informa que dentro de la actuación administrativa que motivó el presente proceso, el pasado 25 de julio de 2008 la registradora ad hoc expidió la Resolución N° 001 de 2008, mediante la cual decidió dicha actuación ordenando el cierre

de algunos folios de matrícula inmobiliaria, previo traslado de las anotaciones a su folio de matrícula de origen o folio matriz n° 080-83596, correspondiente al predio “Los Cerros” o “Los Cerritos”. Entre los folios que fueron cancelados, figuran el N° 080-83859, a nombre de la sociedad “AJCS S. en C.” y el N° 080-83857, a nombre de la sociedad “Gruincofe & Induepóxicos Ltda.” Agrega que en la actuación administrativa se pudo establecer que el predio denominado “Salinas Marítimas de Pozos Colorados” con matrícula inmobiliaria N° 080-2251, constituía una unidad inmobiliaria independiente del globo de terreno “Los Cerros” o “Los Cerritos”, con matrícula inmobiliaria N° 080-83596. Explica así mismo el Ministerio, que la citada sociedad “Cerro Blanco” no era la titular del dominio del inmueble que luego transfirió a las sociedades aquí demandantes, puesto que sólo adquirió meras expectativas provenientes de la posible adjudicación dentro de la sucesión del señor Máximo Campo Diaz-Granados.

De lo anterior concluye que “lo que se pretende mediante el ejercicio de esta acción (la presente tutela), es poner un nuevo obstáculo a las investigaciones que por intermedio de dichas actuaciones se trata de clarificar”. (Paréntesis fuera del original). Agrega que dado que las sociedades aquí demandantes adquirieron el dominio de la sociedad “Cerro Blanco S.A.” que no era su verdadero titular, es frente a ella que deben dirigir sus reclamos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1893 del Código Civil relativo a la obligación de saneamiento. En todo caso, advierte que la justicia ordinaria es la llamada a resolver sobre el particular.

En cuanto a la posible vulneración del derecho al debido proceso dentro de la actuación administrativa que motivó la presente acción de tutela, el Ministerio afirma que “cada uno de los posibles afectados, tuvo la oportunidad de acudir para participar efectivamente en las aludidas actuaciones administrativas, con el aporte de las pertinentes y eficaces pruebas”. Agrega que la actuación administrativa fue pública y que se le dio la mayor publicidad posible, a fin de que los interesados concurren a ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En lo relativo al presunto desconocimiento del principio de la buena fe exenta de culpa, sostiene que dicha buena fe sólo es fuente de derechos cuando “proviene de la claridad de cada uno de los negocios”, pero que esta claridad no se configura cuando el negocio se edifica sobre meras expectativas, como sucedió en este caso.

Respecto del supuesto desconocimiento del derecho de propiedad que se habría producido con motivo de la actuación administrativa iniciada por la registradora ad hoc, el Ministerio estima que este derecho no es de carácter fundamental, por lo cual no es susceptible de protección a través de la acción de tutela.

Con fundamento en todo lo expuesto, el Ministerio estima que la presente acción judicial, o bien debe tenerse como improcedente por existir otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos presuntamente vulnerados, o bien debe ser denegada.

1. Contestación de la demanda por parte de la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

Obrando mediante apoderado judicial, la Alcaldía Distrital de Santa Marta respondió la demanda de tutela y se opuso a ella con fundamento en los siguientes argumentos:

A juicio de la Alcaldía, la presente acción de tutela no resulta procedente por existir de otro mecanismo de defensa judicial al alcance de las sociedades demandantes. En efecto, dice, en el caso concreto la Oficina de Registro de Santa Marta se pronunció a través de la Resolución N° 001 de 2008, la cual ha sido objeto del recurso de reposición y en subsidio apelación, es decir, está pendiente el agotamiento de la vía gubernativa.

Advierte además, que dentro de la actuación administrativa que culminó con la mencionada resolución, se dio oportunidad a las sociedades demandantes para ejercer el derecho de contradicción.

Con fundamento en lo alegado, la Alcaldía Distrital de Santa Marta solicita al juez de tutela negar por improcedente la presente acción de tutela.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,

SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A.

A través de sentencia proferida el 25 de agosto de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, decidió: (i) declarar que la Superintendencia de Notariado y Registro (Registradora ad hoc de Santa Marta) y la Alcaldía Distrital de Santa Marta habían incurrido en vías de hecho vulneradoras del derecho fundamental al debido proceso; (ii) tutelar el derecho al debido proceso de las sociedades demandantes y en consecuencia dejar sin efectos las decisiones contenidas en los numerales séptimo y noveno de la Resolución N° 001 de 2008 Reg ad hoc, en lo que tenían que ver con las sociedades demandantes; (iii) ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, por intermedio de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta, procediera a la reapertura de los folios de matrícula inmobiliaria Nos 080-83859 y 080-83857, y en lo sucesivo se abstuviera de bloquearlos o cancelarlos sin respetar los procedimientos y exigencias establecidos en la ley; (iv) dejar sin efectos jurídicos el oficio N° 474 de 17 de mayo de 2006 emitido por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, y en consecuencia ordenar a dicha Alcaldía que dispusiera lo pertinente para que las autoridades de planeación y las curadurías urbanas en lo sucesivo se abstuvieran de restringir el uso y goce del derecho de dominio de las sociedades demandantes, “en lo concerniente al trámite de licencias de construcción e intervenciones relacionadas, sobre los predios con matrícula inmobiliaria números 080-83859 y 080-83857”.

1. Consideraciones del Tribunal

Para sustentar las anteriores determinaciones, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca expuso las siguientes consideraciones jurídicas:

1. Procedibilidad de la acción de tutela:

En relación con la procedibilidad de la acción de tutela, sostuvo el Tribunal que la noción de vía de hecho se aplicaba no solamente a las actuaciones de los jueces, sino

también a la de las autoridades administrativas, cuando quiera que al proferir un acto administrativo incurrieran en arbitrariedades que desconocieran la Constitución o la ley. De donde se colegía que la acción de tutela procedía excepcionalmente por vía de hecho contra actuaciones administrativas, por regla general como mecanismo transitorio para prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Sin embargo, la acción de tutela contra este tipo de actuaciones también procedería como mecanismo definitivo, “cuando existe un perjuicio irremediable”.

Ahora bien, respecto de la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, el Tribunal en este aparte del fallo advirtió que más adelante, “después de analizar los presupuestos sustanciales de la presente acción de tutela, establecerá si procede como mecanismo transitorio o definitivo”.

1. Aspectos sustanciales

1. Estudio de la actuación desplegada por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Inicialmente se refiere el Tribunal a las prescripciones legales que indican qué tipo de actos se encuentran sujetos a registro y el tipo de documento en el cual tal inscripción debe producirse, llamado folio de matrícula inmobiliaria. Enseguida, recuerda el alcance del artículo 35 del Decreto 1250 de 1970, que establece el procedimiento de corrección y cancelación del registro, y destaca que según el mismo “la corrección presupone la existencia de un error en el texto del registro o de la inscripción o como lo anota el Consejo de Estado, “un desacierto en el acto de anotación en relación con la realidad ontológica del objeto de dicho acto, como cuando se anotan datos diferentes de los que aparecen en los instrumentos registrados o un negocio distinto del que él contiene.”⁵” Agrega que el artículo 40 del mismo decreto prescribe que la cancelación de un registro o inscripción procede sólo en dos casos: cuando se presente la prueba de la cancelación del título o acto registrado, o cuando existe una orden judicial en tal sentido. Así, concluye el Tribunal que “no es la voluntad de la administración (del registrador) la que origina la cancelación de un registro, sino, únicamente, la voluntad de

los sujetos que dieron nacimiento al acto o a la decisión emitida por la autoridad judicial en caso de controversia. Como lo manifiesta el Consejo de Estado, es el “resultado directo e inequívoco de la manifestación de voluntad de los intervinientes en el negocio jurídico o de actuación jurisdiccional”.⁶”

Explicado lo anterior, entra el a quo a estudiar la actuación administrativa y el contenido de las resoluciones emitidas por la registradora ad hoc designada por la Superintendencia de Notariado y Registro. Para esos propósitos recuerda que antes de su designación, el registrador principal de Santa Marta resolvió una solicitud de revocatoria directa del acto mediante el cual se le había dado origen a la matrícula inmobiliaria N° 080-83596 y las que de ella se desprendieran, presentada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, solicitud que fue resuelta negativamente por dicho registrador, quien, recordando lo preceptuado por los artículos 39 a 42 del Decreto 1250 de 1970, motivó su decisión explicando que la cancelación del registro sólo procedía cuando existía prueba de la cancelación del respectivo título o acto por los otorgantes, o la orden judicial en tal sentido, lo cual para este caso no había ocurrido. Por lo cual concluyó que debía presumirse que las inscripciones se habían hecho en forma legal, y que en tal virtud no podía revocarlas.

No obstante, recuerda el Tribunal que culminado el trámite anterior se inició una nueva actuación a petición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que nuevamente solicitó “ordenar mediante actuaciones administrativas ESTABLECER Y CLARIFICAR LA REAL SITUACIÓN JURÍDICA Y FÍSICA del inmueble denominado “Sales Marinas de Pozos Colorados”... vinculando a su solicitud las matrículas derivadas de la de aquel predio. Adicionalmente solicitó que una vez esclarecida la situación de los predios, se ordenará “el registro de las anotaciones y desanotaciones a que haya lugar en los folios de matrícula” y “las cancelaciones de los folios de matrículas inmobiliarias IRREGULARMENTE ABIERTAS...”. Esta solicitud, recuerda el Tribunal, fue coadyuvada por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, y para tramitarla fue designada una registradora ad hoc.

Refiere entonces el Tribunal que mediante auto fechado el 8 de marzo de 2007, la procuradora ad hoc declaró abierta la actuación administrativa tendiente a esclarecer la real situación jurídica de los predios distinguidos con los folios de matrícula inmobiliaria Nos

080-2251, 080-83596, 080-50908, y 080-56072, así como aquellos otros derivados de estos. Así, mediante auto de 12 de marzo de 2007, los predios de propiedad de las sociedades aquí demandantes fueron bloqueados preventivamente.

Prosigue el Tribunal relatando que a través del auto de 27 de marzo de 2009, los titulares de los predios a los que correspondían los folios implicados fueron vinculados a la actuación administrativa. Y que después de concluido el trámite administrativo, dentro del cual se dio a las sociedades aquí demandantes la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, la registradora ad hoc emitió la Resolución N° 001 de 2008, en la cual hace un estudio histórico y sustancial de la titularidad del predio "Los Cerritos" o "Cerro Blanco", con matrícula inmobiliaria N° 080-83596, de donde se derivan los de las sociedades demandantes.

En dicho estudio, parcialmente transcrito en la sentencia de primera instancia, la registradora ad hoc explica que en el folio de matrícula N° 080-83596 y en las matrículas segregadas de este, existen sucesiones ilíquidas y comunidades de propietarios no liquidadas legalmente.

Adicionalmente, el Tribunal hace ver como la registradora ad hoc encontró que debido a la confusa información catastral del predio "Cerro Blanco", el Instituto Geográfico Agustín Codazzi del Magdalena había ordenado cancelar las inscripciones catastrales de diversos predios, incluidos los de las sociedades aquí demandantes, circunstancia que a juicio de la mencionada registradora conllevaba el necesario "cierre de los respectivos folios de matrícula, trasladando las anotaciones a cada uno de estos al folio matriz 080-83596 correspondiente al globo de mayor extensión "Los Cerritos" o "Cerro Blanco" de donde aquellos se derivan, respetando así los derechos e intereses de los terceros compradores de buena fe, quienes pasan entonces a formar parte de la comunidad de propietarios en este inmueble."

Estas consideraciones de la registradora ad hoc, la llevaron a ordenar en la parte resolutive de la Resolución N° 001 de 2008 el cierre de los folios de matrícula correspondientes a los predios de las sociedades aquí demandantes, previo traslado de las anotaciones en ellos incluidos, al folio de matrícula matriz.

Estudiada la actuación administrativa surtida por la registradora ad hoc, el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca entra a examinar si la misma es constitutiva de una vía de hecho, y al respecto encuentra que sí, por las siguientes razones:

En primer lugar, estima que dicha actuación incurre en vía de hecho por defecto orgánico, porque la autoridad registral carecía por completo de competencia para resolver de fondo la solicitud encaminada a esclarecer la situación jurídica de los diversos inmuebles que a juicio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentaban inconsistencias en su identidad física y en el derecho de dominio sobre ellos. Esta falta de competencia devenía, sostiene el Tribunal, del hecho de que anteriormente la autoridad registral había resuelto en forma negativa una solicitud de revocatoria directa en la que se debatían los mismos asuntos. Es decir, a juicio del Tribunal, en la segunda actuación administrativa la autoridad registral procedió “desconociendo por completo la decisión en firme precedente sobre la no revocatoria del acto administrativo que dio lugar a la apertura de tales matrículas por considerarlo legal”. Además, dice el a quo que en la Resolución N° 001 de 2008, lejos de efectuar una “corrección de errores”, la registradora ad hoc se introdujo a fondo en el estudio de la titularidad de los inmuebles, al punto que había resuelto cerrar algunos folios de matrícula inmobiliaria, modificando así el derecho de dominio hasta llegar a mutar la propiedad sobre cuerpos ciertos, en propiedad en común y pro indiviso. Agrega que el anterior cierre o cancelación de folios de matrícula se realizó sin fundamento probatorio alguno sobre la cancelación de los actos que les habían dado origen, o sin que mediara una orden judicial, como lo impone el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970. De esta manera, la autoridad registral desbordó sus competencias, “al proceder a la cancelación de registros e inscripciones que al tenor de los preceptos legales sólo puede derivarse de la voluntad de las partes intervinientes en el respectivo negocio jurídico o de la autoridad jurisdiccional”.

A juicio del Tribunal, una cosa es abrir y llevar matrículas inmobiliarias según los dictados de la ley, que es el objeto propio de la función registral, y otra cosa es “controvertir, definir y/o modificar sustancialmente el estado jurídico de los bienes, específicamente el derecho de dominio que sobre ellos recaigan por vía administrativa..., como ha ocurrido en este caso”.

Lo anterior implica, dice el a quo, que se configure también una vía de hecho por defecto sustantivo y fáctico, en la medida en que las normas del Decreto 1250 de 1970 relativas a

la corrección de errores y cancelación de registros “son completamente inaplicables para controvertir y modificar aspectos sustanciales del derecho de dominio”. Y en cuanto al defecto fáctico, éste se origina porque la registradora ad hoc se basó en fundamentos probatorios completamente diferentes a los taxativamente exigidos en el artículo 40 del mencionado decreto. Por último, al parecer del Tribunal se configura también una vía de hecho por defecto procedimental, en la medida en que la autoridad registral se había desviado “del procedimiento establecido por la normatividad para la cancelación de errores y la cancelación de registros e inscripciones”.

Finalmente, el Tribunal indica que si de lo que se trata es de una controversia sobre “el derecho de dominio que ostentan y ejercen determinados particulares y una entidad pública (en este caso el distrito de Santa Marta invoca también el derecho de propiedad sobre una porción de tales inmuebles), serán ellos los legitimados para controvertir judicialmente el derecho de dominio y provocar con fundamento en la decisión judicial de fondo que se produzca, que la autoridad de registro haga las modificaciones y/o cancelaciones a que haya lugar”.

1. Estudio de la actuación desplegada por la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

En un nuevo acápite, el fallo de primera instancia estudia la actuación de la Alcaldía Distrital de Santa Marta consistente en el oficio que el señor alcalde envió al secretario de planeación solicitándole abstenerse de expedir licencias, permisos, etc., respecto de predio denominado “Pozos Colorados” (respecto del cual la registradora ad hoc admite que la misma Alcaldía sostiene que los predios de las sociedades demandantes hacen parte de él), actuación de la Alcaldía que según la demanda constituye también una vía de hecho.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca encuentra que efectivamente esta actuación de la Alcaldía también se erige en una vía de hecho que vulnera el derecho al debido proceso de las sociedades demandantes. Pues “si bien la misma Alcaldía invoca un acto de expropiación antecedente, también es cierto que, en tanto coadyuvó la solicitud elevada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ante la Superintendencia de Notariado y Registro, es evidente su conocimiento sobre la

controversia existente en relación con los inmuebles de los accionantes, de manera que, proceder a restringir el uso y goce derivados del derecho de dominio que los accionantes ejercen sobre los inmuebles cuya titularidad no ha sido desvirtuada judicialmente, sin adelantar ningún procedimiento administrativo en respeto del derecho de defensa, y sin aducir medio probatorio alguno que permita establecer de manera inequívoca que los inmuebles de los accionantes hacen parte de una extensión de terreno expropiada por el Distrito de Santa Marta, conlleva a todas luces arbitraria y constitutiva de vía de hecho, vulneradora del debido proceso”.

1. Estudio de la actuación desplegada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por último, la sentencia de primera instancia analiza la actuación desplegada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y al respecto concluye que no existe fundamento para considerar que ella es violatoria de derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto dicha actuación se limitó a la formulación de una petición ante la Superintendencia de Notariado y Registro, en ejercicio “del derecho a defender los intereses que le pudieran corresponder en el predio con matrícula inmobiliaria 080-2251”. Es decir, a juicio del Tribunal el Ministerio se limitó a elevar una petición dirigida a proteger los derechos patrimoniales de los que se considera titular y/o legítimo interesado, y las vías de hecho derivadas de la actuación administrativa adelantada con ocasión de esta petición sólo pueden endilgársele a la Superintendencia de Notariado y Registro. Por lo anterior, concluye que la acción de tutela no es procedente en contra de ese Ministerio.

1. La trascendencia material de la vulneración al debido proceso sobre el derecho a la propiedad de los accionantes.

Bajo este epígrafe, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca explica que en el presente caso la vulneración al derecho al debido proceso tiene consecuencias directas sobre el derecho a la propiedad de las sociedades demandantes, en la medida en que la limitación, restricción y gravamen arbitrariamente impuestos por la autoridad de registro y por la Alcaldía Distrital de Santa Marta sobre los predios involucrados en el caso “se erige como una afectación práctica y material derivada de las vías de hecho desplegadas y

vulneradoras del debido proceso”.

1. Efecto en que se concede la tutela

A juicio del Tribunal, la acción de tutela debe concederse como mecanismo definitivo, “en la medida en que las vías de hecho configuradas aluden al desbordamiento total de competencia que debilita la presunción de legalidad que en principio ostenta el acto administrativo que motiva esta controversia”.

Así las cosas, “someter a los accionantes al ejercicio de los recursos en la vía gubernativa y al ejercicio posterior del derecho de acción para procurar la nulidad del acto administrativo, conllevaría la aceptación infundada de la legalidad de una actuación que como ha quedado establecido es flagrantemente constitutiva de vías de hecho desde todos los puntos de vista”.

Y en cuanto a la actuación de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la misma está recogida en un oficio, de manera que no puede concluirse que contra el mismo existan medios de defensa judicial que hagan eficaz la protección del derecho fundamental al debido proceso.

Adicionalmente, es claro para el Tribunal que la situación de hecho que ahora se presenta conlleva para los demandantes perjuicios irremediables por la afectación del derecho a la propiedad motivada por la vía de hecho vulneradora del derecho al debido proceso.⁷

1. Impugnación de la decisión de primera instancia.

1. Mediante memorial fechado el 23 de octubre del 2008, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, obrando a través de apoderado judicial, impugnó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sostuvo la apoderada de la Alcaldía impugnante

que el mencionado fallo le fue notificado al Distrito el 1° de septiembre de 2008, por lo cual su impugnación podía considerarse presentada en forma oportuna.

En relación con la orden impartida por la Alcaldía dirigida a las autoridades distritales de planeación en el sentido de abstenerse de conceder permisos o licencias de construcción e intervenciones similares sobre los predios de propiedad de las sociedades aquí demandantes, la apoderada de la Alcaldía sostiene que ésta última no incurrió en vías de hecho, pues su actuación sólo persiguió evitar que se incurriera en errores que pudieran llevar a que predios del Distrito fueran enajenados. Por lo anterior, solicita al juez de tutela excluir a la Alcaldía de Santa Marta de las consecuencias del fallo, desestimando respecto de ella las pretensiones de las sociedades demandantes.

1. Mediante auto proferido el 30 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó por extemporánea la anterior impugnación, considerando que la sentencia había sido notificada a la Alcaldía Distrital de Santa Marta el 1° de septiembre de 2008, que el cese de actividades motivado por el paro de la rama judicial había tenido lugar entre el 4 de septiembre y el 16 de octubre del mismo año, por lo cual el término para impugnar dicho fallo había vencido el día 17 de octubre de 2008.

1. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A.

En sentencia proferida el 27 de noviembre de 2008, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A., decidió confirmar la sentencia de 25 de agosto de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

1. Consideraciones del Consejo de Estado

Para sustentar las anteriores determinaciones, el Consejo de Estado expuso las

siguientes consideraciones jurídicas:

1. En primer lugar, hace el ad quem un recuento de la historia de la tradición de los inmuebles de propiedad de las sociedades aquí demandantes, en el cual pone de presente lo siguiente: a) que en el año 2002 la sociedad "Cerro Blanco S.A." elevó petición ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la cual fue resuelta mediante resolución emanada de esa entidad, en la cual se fijaron las medidas y linderos de un lote de propiedad de la referida sociedad, lote llamado "Cerro Blanco"; lo anterior con miras a que el registrador de instrumentos públicos de Santa Marta procediera a la inscripción de las escrituras por medio de las cuales esta última sociedad había vendido a terceros parte del lote; esta solicitud se había negado por no estar identificado catastralmente el predio en mayor extensión. b) A dicho lote le correspondió el folio de matrícula inmobiliaria N° 080-83596; posteriormente fue objeto de subdivisión en tres partes denominadas "Lote Río", "Lote Cancún" y "Lote Niza". c) Más adelante, por escritura pública N° 2044 del 27 de diciembre de 2003, la sociedad "Cerro Blanco" transfirió en permuta el "Lote Río" a la sociedad "A.J.C.S. S en C.", aquí demandante. d) Por su parte, según escritura pública N° 2079 datada el 30 de diciembre de 2005, el "Lote Cancún" fue transferido a título de permuta por la sociedad "Cerro Blanco" a favor de la sociedad "Induepóxicos Ltda.", también aquí demandante.

1. Prosigue el Consejo de Estado relatando que en enero de 2005 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó la revocatoria directa del acto administrativo que había dado origen a la matrícula inmobiliaria N° 080-83596 y las que de ella emanaran. Lo anterior, con fundamento en que en la misma Oficina de Registro de Santa Marta existía el original del folio de matrícula inmobiliaria N° 080-2251, que supuestamente correspondía al mismo inmueble, folio que había sido abierto hacía más de 29 años. Petición esta que había sido denegada por la Oficina de Registro de Santa Marta, considerando: (i) que de conformidad con lo preceptuado por los artículos 39, 40, 41 y 42 del Decreto 1250 de 1970, el registrador sólo podía proceder a cancelar un registro cuando se le presentara prueba de la cancelación del título o acto registrado, o la orden judicial en tal sentido; y (ii) porque no era cierto que el lote descrito en la matrícula inmobiliaria N° 080-83596 fuera el mismo cobijado por la matrícula N° 080-2251.

1. Sin tener en cuenta la negación anterior, el alcalde de Santa Marta expidió un oficio dirigido al secretario general de planeación en el que le solicitaba abstenerse de “expedir cualquier tipo de intervención en construcción, sea licencias, permisos, etc., que tengan que ver con los predios denominados Pozos Colorados, bienes estos que eran de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo y fueron adquiridos por el Distrito mediante la figura de la expropiación por vía administrativa.”

1. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, nuevamente argumentando confusión entre las matrículas N° 080-83596 y 080-2251, había solicitado a la Superintendencia de Notariado y Registro clarificar la situación jurídica de los inmuebles amparados por tales folios y sus derivados, y que se ordenara su bloqueo. La anterior solicitud provocó la actuación administrativa adelantada por la registradora ad hoc nombrada para ello, quien concluyó que los inmuebles “Cerro Blanco” con matrícula inmobiliaria N° 080-83596 y “Pozos Colorados” con matrícula N° 080-2251 no eran los mismos. No obstante, en la Resolución que puso fin a dicha actuación administrativa se ordenó el cierre de los folios de matrícula N° 080-83596 y sus derivados, Nos 080-83859, a nombre de la sociedad “A.J.C.S. S en C.”, y 080-83857 a nombre de la sociedad “Induepóxicos Ltda.”, aquí demandantes.

1. Destaca entonces el ad quem que a pesar de la existencia de un acto administrativo que resolvió no acceder a la revocatoria del acto de registro de la matrícula inmobiliaria N° 080-83596 y sus derivadas, la registradora ad hoc procedió a abrir una nueva actuación administrativa para cancelar dicho folio y sus derivados, procedentes de las permutas de los lotes “Río” y “Cancún”, hoy de propiedad de las sociedades demandantes. A juicio del Consejo de Estado, en el presente caso la registradora ad hoc procedió desconociendo las prescripciones del artículo 39 y siguientes del Decreto 1250 de 1970, conforme a los cuales para la cancelación de un registro o inscripción es menester que el registrador tenga la prueba de la cancelación del título inscrito, o la orden judicial en tal sentido.⁸

1. En resumen, a juicio del Consejo de Estado el bloqueo y la cancelación de los folios de matrícula mencionados no podía ser ordenada por la registradora ad hoc, pues los actos administrativos de apertura de los mismos estaban amparados por la presunción de legalidad que no podía ser desvirtuada sino por los mismo interesados que habían otorgado los títulos con fundamento en los cuales se habían abierto, o por decisión judicial en tal sentido. Así las cosas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debía haber acudido ante el juez competente, legitimado para dirimir el conflicto. Pues “no pueden las autoridades administrativas arrogarse funciones judiciales, pues éstas según la Constitución Política sólo pueden ser ejercidas por las autoridades judiciales señaladas en el artículo 116, sólo excepcionalmente se pueden atribuir a autoridades administrativas en materias precisas y determinadas, que no es el caso presente”.

1. Con fundamento en las consideraciones precedentes, el Consejo de Estado se manifiesta en un todo conforme con la decisión del a quo, y en tal virtud decide confirmarla.⁹

2.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente, entre otros, los siguientes documentos:

- 1) Certificados de libertad y tradición con folios de matrícula inmobiliaria Nos 080-83596 y 080-83857.
- 2) Auto de fecha 27 de abril de 2007, a través el cual se dio inicio al trámite administrativo N° 080-AA-2007-001 REG AD HOC SIR 2007-080-3-258.
- 3) Auto de 18 de febrero de 2008, mediante el cual la registradora ad hoc de instrumentos públicos de Santa Marta cita y notifica a los terceros determinados

interesados en la actuación administrativa adelantada por ella.

4) Copia de la notificación de la parte resolutive de la Resolución N° 001 de 2008, por medio de la cual se decide la actuación administrativa correspondiente al expediente N° 080-AA-2007-001 REG AD HOC SIR 2007-080-3-258, tendiente a esclarecer y clarificar la real situación jurídica de los predios con matrículas inmobiliarias N° 080-83596 y algunas de sus derivadas; N° 80-2251 y sus derivadas; N° 080-50908; N° 080-56072 y sus derivadas.

5) Copia de la Resolución 001 de 2008, por medio de la cual se decide la actuación administrativa correspondiente al expediente N° 080-AA-2007-001 REG AD HOC SIR 2007-080-3-258.

6) Copia del oficio N° 474 de 17 de mayo de 2006 emitido por la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. EL PROBLEMA JURÍDICO

La demanda, las contestaciones a la misma y los fallos de instancia pueden sintetizarse así:

1. Las dos sociedades demandantes estiman que sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, de acceso a la justicia, a la propiedad y a “el principio de buena fe exenta de culpa” fueron vulnerados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía Distrital de Santa Marta. El desconocimiento de tales derechos provendría de los siguientes hechos:

1) Las dos sociedades demandantes dicen ser titulares del derecho de dominio sobre sendos lotes de terreno, cuyas matrículas inmobiliarias fueron abiertas con base en la matrícula matriz N° 080-83596 de la Oficina de Instrumentos Públicos de

Santa Marta.

2) El acto administrativo proferido por la Oficina de Registro de Santa Marta, a través del cual se abrió el folio de matrícula N° 080-83596 fue objeto de solicitud de revocatoria directa por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien también pidió revocar las matrículas que de aquel folio se derivaran. Solicitud que fue resuelta en forma negativa por el registrador de instrumentos públicos de Santa Marta. Decisión que no fue demandada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3) Posteriormente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentó ante la Superintendencia de Notariado y Registro solicitud para que se ordenara bloquear la matrícula inmobiliaria N° 080-83596, entre otras.

4) La anterior solicitud fue aceptada por la mencionada Superintendencia, dando lugar a la apertura de una actuación administrativa dentro de la cual fueron bloqueados los folios de matrícula correspondientes a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes.

5) Este bloqueo implica que no se puede otorgar ninguna licencia de construcción sobre los inmuebles correspondientes a los folios de matrícula bloqueados y no se puede permitir su división material ni ningún otro acto jurídico, lo que ha irrogado a las sociedades demandantes serios perjuicios al limitar la libre disposición de los predios y dejarlos por fuera del comercio y de la posibilidad de ser explotados.

6) Por su parte, el señor Alcalde de Santa Marta dirigió un oficio al secretario de planeación de ese distrito, en donde le pide abstenerse de autorizar cualquier construcción, licencia o permiso que tenga que ver con dichos inmuebles.

7) A juicio de las sociedades demandantes, la actuación administrativa promovida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e iniciada y adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro, así como la actuación de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, constituyen una flagrante violación al debido proceso, al derecho de acceso a la justicia, a la “buena fe exenta de culpa” y al derecho de propiedad, por todo lo cual se erige en una clásica vía de hecho.

1. La Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda explicando que puede ocurrir que en la historia traditiva de un inmueble reflejada en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, se haya incurrido en un error o en una omisión. En este caso, surge el deber a cargo del registrador de instrumentos públicos de corregir dicho error u omisión y para esto el legislador le ha otorgado la facultad de corrección a que se refieren los artículos 35 y 82 del Decreto 1250 de 1970 y otras normas concordantes, en armonía con las disposiciones generales del C.C.A.

Refiriéndose concretamente a la historia traditiva de los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes, la Superintendencia explicó que los folios de matrícula correspondientes fueron abiertos con fundamento en el folio matriz N° 080-83596, en donde existían sucesiones ilíquidas y comunidades de propietarios que no se habían liquidado legalmente, por lo cual la situación ameritaba el inicio de una actuación administrativa, como en efecto se había hecho.

En todo caso, la Superintendencia afirma que la acción de tutela resulta improcedente, por existir otros medios de defensa judicial al alcance de los demandantes, sin que se presente la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable que la haga viable como mecanismo transitorio.

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al contestar la demanda, informó que el 25 de julio de 2008 la registradora ad hoc, nombrada para adelantar la actuación administrativa contra la que se dirige la presente acción de tutela, había expedido la Resolución N° 001 de 2008, en la cual decidió ordenar el cierre de algunos folios de matrícula inmobiliaria, previo traslado a su folio de matrícula de origen o folio matriz N° 080-83596, correspondiente al predio “Los Cerros” o “Los Cerritos”.

Con fundamento en este folio de matrícula N° 080-83596 habían sido abiertos el folio de matrícula N° 080-83859 (“Lote Río” de propiedad de la “Sociedad A.J.C.S. S. en C.” aquí demandante) y N° 080-83857 (“Lote Cancún”, de propiedad de la sociedad “Gruincofe & Induexpósicos Ltda.” aquí demandante).

Explica así mismo el Ministerio, que las enajenaciones y desglobes que en su momento hizo la sociedad “Cerro Blanco”, entre ellas las que efectuó a favor de las sociedades aquí demandantes, no recayeron sobre predios que estuvieran bajo el amparo de su matrícula inmobiliaria 080-83596. Además, sostuvo que la citada sociedad “Cerro Blanco” no era la titular del dominio del inmueble que luego transfirió a las sociedades aquí demandantes, puesto que sólo adquirió meras expectativas provenientes de la posible adjudicación dentro de la sucesión del señor Máximo Campo Díaz-Granados.

En todo caso, el Ministerio estima que la presente acción judicial, o bien debe tenerse como improcedente por existir otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos presuntamente vulnerados, o bien debe ser denegada.

1. La Alcaldía Distrital de Santa Marta, por su parte, estima que la presente acción de tutela no resulta procedente por existencia de otro mecanismo de defensa judicial al alcance de las sociedades demandantes. Además, informa que contra la Resolución N° 001 de 2008 expedida por la registradora ad hoc, se interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación, es decir, está pendiente del agotamiento de la vía gubernativa.

1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en primera instancia resolvió declarar que la Superintendencia de Notariado y Registro (registradora ad hoc de Santa Marta) y la Alcaldía Distrital de Santa Marta habían incurrido en vías de hecho; en vista de lo anterior, decidió tutelar el derecho al debido proceso de las sociedades demandantes y en consecuencia dejar sin efectos la Resolución N° 001 de 2008, en lo que tenía que ver con dichas sociedades. Así mismo, ordenó reabrir los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles de su propiedad. De otro lado, dejó sin efectos jurídicos el oficio emitido por la Alcaldía distrital de Santa Marta, en el cual pedía al Secretario de Planeación de ese Distrito, abstenerse de autorizar cualquier construcción, licencia o permiso que tuviera que ver con dichos inmuebles.

Para fundamentar tales decisiones, el Tribunal consideró que la presente acción de tutela era procedente, puesto que someter a los demandantes al agotamiento de la vía gubernativa y al ejercicio posterior de adelantar la acción de nulidad del acto administrativo, conllevaría la aceptación de la legalidad de una actuación que era “flagrantemente constitutiva de vías de hecho desde todos los puntos de vista.”

Al estudiar la actuación administrativa desplegada por la registradora ad hoc, sostuvo que el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970 prescribe que la cancelación de un registro o inscripción procede sólo en dos casos: cuando se presente la prueba de la cancelación del título o acto registrado, o cuando existe una orden judicial en tal sentido. En el caso presente, la mencionada registradora ordenó el cierre de los folios de matrícula correspondientes a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes, trasladando las anotaciones al folio matriz N° 080-83596, correspondiente al globo de mayor extensión “Los Cerritos” o “Cerro Blanco”. Con este proceder, había incurrido en vía de hecho, porque como autoridad registral carecía por completo de competencia para cancelar dichos folios. Así las cosas, en la Resolución N° 001 de 2008, lejos de hacer una “corrección de errores”, la registradora ad hoc se había introducido a fondo en el estudio de la titularidad de los inmuebles, al punto de resolver cerrar algunos folios de matrícula inmobiliaria, modificando así el derecho de dominio hasta llegar a mutar la propiedad sobre cuerpos ciertos, en propiedad en común y pro indiviso. Todo sin mediar una orden judicial, como lo impone el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970, desbordando así notoriamente el ámbito de su competencia.

En cuanto a la actuación de la Alcaldía, el Tribunal sostuvo que también se erigía en una vía de hecho, puesto que “restringir el uso y goce derivados del derecho de dominio que los accionantes ejercen sobre los inmuebles cuya titularidad no ha sido desvirtuada judicialmente, sin adelantar ningún procedimiento administrativo en respeto del derecho de defensa, y sin aducir medio probatorio alguno... conlleva a todas luces arbitraria y constitutiva de vía de hecho, vulneradora del debido proceso”.

1. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A., decidió confirmar la anterior sentencia. A su juicio, coincidiendo con lo

expuesto por el Tribunal, el bloqueo y la cancelación de los folios de matrícula de los predios de los demandantes no podía ser ordenado por la registradora ad hoc, pues los actos administrativos de apertura de los mismos estaban amparados por la presunción de legalidad, que no podía ser desvirtuada sino por los mismo interesados que habían otorgado los títulos con fundamento en los cuales se habían abierto, o por decisión judicial en tal sentido. Así las cosas, la registradora ad hoc había usurpado funciones judiciales. Lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debía haber hecho era acudir ante el juez competente, legitimado para dirimir el conflicto, y no solicitar la actuación de la Superintendencia de Notariado y Registro.

1. Así las cosas, el problema jurídico que correspondería resolver a la Sala es el concerniente a si la registradora ad hoc incurrió en una vía de hecho por defecto orgánico, al proceder a cancelar los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes, pues esa orden sólo podía ser emitida por el juez competente, según lo prescribe el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970. O si por el contrario, como lo estiman el Ministerio y la Superintendencia demandados, se trató simplemente de la corrección de unos errores de registro, para lo cual dicha funcionaria sí tenía competencia, pues se la otorgaban los artículos 35 y 82 del Decreto 1250 de 1970 y otras normas concordantes, en armonía con las disposiciones generales del C.C.A.

No obstante, la presente acción de tutela sólo resultaría procedente (i) si no existiera otro mecanismo de defensa judicial al alcance de las sociedades demandantes; o (ii) si existiéndolo, se estuviera en presencia de la inminente consumación de un perjuicio irremediable en la órbita de los derechos fundamentales de las sociedades actoras, que la hiciera viable como mecanismo transitorio; o bien, (iii) si a pesar de existir un medio de defensa judicial alternativo, éste se revelara como ineficaz para la defensa de los derechos de los actores en el caso concreto.

Para determinar lo anterior, la Sala estima que debe referirse in extenso al alcance del derecho al debido proceso administrativo y a las garantías que comprende, y estudiar el caso concreto para evaluar si se está en presencia de algunas de las circunstancias que

harían procedente la acción de tutela, según acaba de explicarse.

1. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

1. Antes de entrar en el estudio de la posible presencia de vías de hecho en la actuación administrativa en la que podrían haber incurrido las entidades demandadas dentro del presente proceso, la Sala considera oportuno referirse a las nociones de “debido proceso administrativo” y de “actuación administrativa”, y a la presunción de legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración.

Según lo prescribe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (subrayas fuera del original). Esta clarísima prescripción constitucional tiene por objeto señalar que en la actuación que despliegue la Administración pública tienen plena aplicación el conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Por ello ha manifestado la Corte que los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden toda actividad de la administración¹⁰.

Debe resaltarse que la Constitución Política en el citado artículo 29 indica que el debido proceso se aplicará a toda actuación administrativa; de donde se deduce que ésta, en cualquiera de sus etapas, debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. Por este motivo, la jurisprudencia ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios de competencia, publicidad, y legalidad de los actos de la administración, tienen aplicación desde la iniciación de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y deben cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración. Es decir, destaca la Sala, el debido proceso no existe únicamente en el momento de impugnar el acto administrativo final con el cual concluye

una actuación administrativa.

En este sentido, refiriéndose a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia ha explicado lo siguiente:

“De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122)”.¹¹ (Negrillas y subrayas fuera del original)

1. Ahora bien, debe destacarse que el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, es propio de la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la misma sea adoptada conforme a la ley. Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma. Ciertamente, como lo ha explicado la Corte, “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa”.¹²

Sobre la necesidad de someter al principio de legalidad la actuación administrativa anterior a la adopción de una decisión de esta naturaleza, con miras a hacer efectivo el derecho al debido proceso administrativo, la Corte ha dicho lo siguiente:

“Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A.,

ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaban a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa.

...

“Al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1º del mismo Código, se regulan por leyes especiales. Respecto de ellos las normas del C.C.A. tienen tan solo un carácter supletivo, es decir sólo se aplican en lo no previsto por los procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles.¹³ De este carácter especial son por ejemplo los procedimientos para la adjudicación de baldíos, los procedimientos que regula el Código de Minas, los referentes al reconocimiento de marcas y patentes, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, etc., y también algunos estatutos específicos sobre registros públicos que se regulan por normas especiales.

“...

“Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso.

“Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de

un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

“De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública. 15”16 (Negrillas y subrayas fuera del original)

1. De lo expuesto hasta ahora y de la jurisprudencia citada, la Sala extrae estas conclusiones: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, entre otros, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo código, se

regulan por leyes especiales, entre ellos “algunos estatutos específicos sobre registros públicos”. 17

1. De otro lado, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación¹⁸, el debido proceso administrativo comporta otra serie de valores y principios que van más allá de las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta (debido proceso legal), entre los cuales se destacan el principio de buena fe, el de confianza legítima y el de “respeto del acto propio”. Este último cobra importancia para los administrados cuando las autoridades han emitido un acto que crea a su favor una situación jurídica particular y concreta. En este evento, la confianza legítima que el actuar estatal produce en el administrado, así como el principio de buena fe, impiden a la Administración modificar o revocar unilateralmente su decisión. En efecto, sobre el alcance del principio de “respeto del acto propio”, la Corte ha vertido, entre otras, las siguientes consideraciones:

“10. El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.

“De ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aún cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos¹⁹.

“El principio de respeto del acto propio resulta aplicable cuando (i) se ha proferido un acto que contenga una situación subjetiva concreta y verificable que conceda confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica determinada, esto es, que la disposición sea eficaz y jurídicamente vinculante; (ii) la decisión sea revocada unilateralmente por su emisor sin que esté autorizado por el ordenamiento para ello y con base en parámetros irrazonables o desproporcionados y (iii) exista identidad

entre el sujeto que emite la decisión y su beneficiario tanto en la disposición inicial como en la posterior que la modifica, a la vez que ambos actos regulen la misma situación jurídica subjetiva.²⁰”

Y concretamente sobre la posibilidad de revocar directamente un acto administrativo de carácter particular y concreto, en la sentencia C- 672 de 2001²¹ la corporación hizo una completa síntesis de su jurisprudencia. Señaló la corporación:

“El Código Contencioso administrativo establece claramente un procedimiento aplicable para la revocación de los actos administrativos en el Título V del libro I (artículos 69 a 74)

Así según el artículo 69 procederá la revocatoria de los actos administrativos en los siguientes casos:

“Artículo 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“El Código establece en relación con los actos de carácter particular y concreto que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría la obligación de obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a dicha revocatoria²².

“Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido explícita en la afirmación de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular en los términos señalados en la ley. Ha señalado esta Corte:

“Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos.

No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

“...

Por otra parte, esta Corporación, ha manifestado : “En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

(...)

La Corte en esta materia debe reiterar:

“Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, a De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

“Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

“Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida (...)”^{23.}²⁴

“...

“De lo expuesto se infiere que, en general, un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) sólo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular; (ii) que si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, de forma excepcional, se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto en dos hipótesis: (i) si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo y (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; (iii) que artículo 74 del código Contencioso Administrativo establece un debido proceso que debe ser atendido necesariamente en estas circunstancias por todo servidor público que pretenda efectuar la revocatoria aludida”. (Negritas y subrayas fuera del original)

Como puede observarse, de la jurisprudencia constitucional se deriva con toda nitidez que los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio impiden a la administración revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin obtener el previo consentimiento del beneficiario. Y que a falta de dicho consentimiento, para producir la revocatoria, “es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto” ²⁵, salvo que se esté en el evento regulado por el artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone: “Pero habrá

lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

Así las cosas, salvo una evidente actuación fraudulenta, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular, o por decisión judicial.

Con fundamento en las premisas anteriores, resolverá la Sala el problema jurídico que plantea la presente demanda.

1. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DESPLEGADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

1. Descripción de la actuación desplegada por la Superintendencia a través de una registradora designada ad hoc para ello.

Según se reseñó en el acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, en respuesta a una petición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro inició una actuación administrativa tendiente a “establecer y clarificar la real situación jurídica y física del inmueble denominado “Sales Marítimas de Pozos Colorados”²⁶, ubicado en el corregimiento de La Guaira de la ciudad de Santa Marta, correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria N° 080-2251. Esta petición había sido coadyuvada por el señor Alcalde Distrital de Santa Marta.

Sin embargo, dicha actuación se extendió a otros inmuebles, entre ellos al globo de terreno denominado “Los Cerritos” o “Cerro Blanco”, correspondiente al folio de matrícula N° 080-83596, así como a sus segregaciones; entre éstas, a los predios denominados “Lote Río” con folio de matrícula N° 080-83859 y “Lote Cancún”, con folio de matrícula N° 080-83857, de propiedad de las sociedades “A.J.C.S. S. en C.” y “Gruincofe & Induepóxicos Ltda.”, respectivamente, aquí demandantes.

Dentro de la actuación administrativa iniciada por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de una registradora ad hoc, inicialmente se bloquearon preventivamente los mencionados folios de matrícula, entre otros. Finalmente, dicha actuación concluyó con la expedición de la Resolución N° 001 de 2008.27

En la aparte de consideraciones y antecedentes de dicha resolución, en lo que tiene que ver concretamente con el folio de matrícula inmobiliaria N° 080-8359628, se indica:29

“9.-De una primera valoración a los folios de matrícula 080-83596, 080-2251, 080-50908, 080-56072 y las matrículas de sus segregaciones, se estableció: (a) que existen notorias e innumerables inconsistencias e imprecisiones en la mayoría de las anotaciones que integran la historia jurídico registral y catastral de cada uno de estos frente a los documentos que las soportan cuyo contenido difiere de lo que reflejan las anotaciones de los folios de matrícula, de manera especial en el folio de matrícula 080-83596 y las matrículas de sus segregaciones, donde -al parecer- existen sucesiones ilíquidas y comunidades de propietarios que no se habrían liquidado legalmente; (b) asientos registrales del antiguo sistema que al no hallarse el respectivo libro en los archivos de la Oficina de Registro, tendrán que reconstruirse siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 47 del decreto ley 1250 de 1970 y sus normas concordantes y complementarias; (c) incoherencias entre la situación registral de los predios frente a la catastral.” (Negrillas fuera del original).

Adicionalmente, la registradora ad hoc explicó que en el año 1995 la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta dispuso el registro de las hijuelas que fueron adjudicadas en calidad de cesionarios en la sucesión de Máximo Campo Díaz-Granados a los señores Helión Rojas, Pablo Emilio Melo y Fernando Rojas; no obstante, este registro se hizo en la columna correspondiente a los casos de “falsa tradición”, en atención a que el causante Máximo Campo Díaz-Granados no era propietario de la totalidad del inmueble, en razón de existir otros comuneros. Sin embargo, al hacer la anterior inscripción la Oficina de Registro incurrió en dos errores, pues le asignó a los folios de matrícula “código de primera columna” y a pesar de haber indicado que se trataba de una falsa tradición, señaló con la equis (x) de propietarios a los adquirentes de derechos. Posteriormente, sobre el globo de terreno conocido como “Los Cerritos” o “Cerro

Blanco”, la sociedad “Cerro Blanco” hizo múltiples actos de segregación y ventas parciales, desconociendo los derechos de los demás comuneros e induciendo a error a la propia Oficina de Registro. Agrega la registradora ad hoc, que respecto de este predio todos los folios de matrícula, tanto el matriz N° 080-83596, como los derivados, contienen el señalamiento mediante equis (x) del supuesto propietario, cuando en realidad, debido a la anotación de falsa tradición, en vez de ese señalamiento debía haberse consignado el de la letra “I” correspondiente al “derecho incompleto o sin antecedente propio”. A juicio de la registradora ad hoc, todos los terceros adquirentes de buena fe cuyos predios estaban involucrados en la actuación administrativa que ella adelantaba, “tuvieron la oportunidad de conocer las falencias de la escritura 1126 de 1991 y la existencia de comunidades ilíquidas porque el causante Máximo Campo Díaz Granados figura inscrito adquiriendo un derecho de 1/3... De haberse realizado por ellos un juicioso estudio de títulos antes de la negociación, seguramente habrían advertido la confusa situación...”.

Ahora bien, en la parte resolutive de la Resolución N° 001 de 2008, la registradora ad hoc decidió, entre otras cosas, lo siguiente: (i) ratificar la validez del folio de matrícula N° 080-2251 correspondiente al predio “Sales Marítimas de Pozos Colorados”, así como los folios de matrícula abiertos con base en segregaciones de este inmueble³⁰. (ii) Por haberse establecido que el predio “Sales Marítimas de Pozos Colorados” constituía una unidad independiente del globo de terreno denominado “Los Cerritos” o “Cerro Blanco”, ordenar “dejar sin valor ni efectos”³¹ la anotación número 26 consignada en el folio de matrícula N° 080-8359632, correspondiente a la enajenación de La Nación - Ministerio de Obras Públicas a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (iii) Ratificar la validez y vigencia del folio de matrícula 080-83596, correspondiente al globo de terreno “Los Cerritos” o “Cerro Blanco”; (iv) “Ordenar el cierre de los siguientes folios de matrícula inmobiliaria, PREVIO TRASLADO A SU FOLIO DE MATRÍCULA DE ORIGEN O FOLIO MATRIZ N° 080-83596 PREDIO “Los Cerritos” o “Cerro Blanco” de todas las anotaciones correspondientes a los actos de transferencia de derechos, gravámenes, medidas cautelares, limitaciones de dominio que aparezcan en cada uno de ellos; en los casos de desenglobes parciales se dejará constancia del cierre del folio en las respectivas anotaciones del citado folio matriz 080-83596. A LOS ADQUIRENTES DE DERECHOS SE LES SEÑALARA LA X QUE INDIQUE QUE SON TITULARES DEL DERECHO REAL DE DOMINIO, por hacer parte de la comunidad de

propietarios en tal inmueble. Son los siguientes:

...

3. 080-83857 a nombre de Gruincofe & Induepóxicos Ltda.

...”.

1. Fundamento legal invocado por la registradora ad hoc para adoptar las anteriores decisiones administrativas.

Para adoptar las anteriores decisiones, la Registradora ad hoc manifestó actuar en ejercicio de las facultades legales que le conferían el Decreto 01 de 1984 y los artículos 5°, 6°, 7°, 35, 49, 52 y 82 del Decreto Ley 1250 de 1970. El Decreto Ley 01 de 1984 contiene el Código Contencioso Administrativo y a través del Decreto ley 1250 de 1970 se expidió el estatuto de registro de instrumentos públicos. Así, la Sala entiende que, en principio, la actuación administrativa adelantada por la registradora ad hoc se regía por las normas especiales de este último Estatuto y, en lo no previsto en él, resultaban aplicables en forma supletoria las normas generales sobre actuaciones administrativas recogidas en aquel código.

Ahora bien, las disposiciones invocadas de manera concreta por la registradora ad hoc como fundamento de las facultades que ejerció para adelantar la actuación administrativa que concluyó con la expedición de la Resolución N° 001 de 2008 son las siguientes:

El artículo 5° del Decreto 1250 de 1970 que señala que “(l)a matrícula es un folio destinado a un bien determinado, y se distinguirá con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando.” El artículo 6° siguiente del mismo Decreto que prescribe que el folio de matrícula inmobiliaria “señalará, además con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento o territorio nacional y el municipio de la ubicación del bien, y la cédula catastral que corresponda a éste dentro del municipio respectivo. Indicará, también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número o nombre, respectivamente, y describiéndolo por sus linderos, perímetros, cabida y demás elementos de identificación que puedan

obtenerse. Si existieren plano y descripción catastral, éstos se adosarán al folio, como parte integrante del mismo.” Y el artículo 7° íbidem que se refiere a las secciones del folio de matrícula y al respecto indica que constará de seis secciones o columnas, cada una con una destinación específica³⁴.

Por su parte, el artículo 35 del decreto 1250 de 1970, que también invoca la registradora ad hoc como fundamento de sus competencias para proferir la Resolución 001 de 2008, reza así:

“ART. 35. Los errores en que se haya incurrido al realizar una inscripción, se corregirán subrayando y encerrando entre paréntesis las palabras, frases o cifras que deban suprimirse o insertando en el sitio pertinente y entre líneas las que deben agregarse y salvando al final lo corregido, reproduciéndolo entre comillas e indicando si vale o no vale lo suprimido o agregado. Podrá hacerse la corrección enmendando lo escrito o borrándolo y sustituyéndolo y así se indicará en la salvedad que se haga. Las salvedades serán firmadas por el registrador o su delegado. Sin dichos requisitos no valdrán las correcciones y se tendrán por verdaderas las expresiones originales.” (Negrillas fuera del original)

De otro lado, el artículo 49 del mismo decreto señala que “(c)ada folio de matrícula inmobiliaria corresponderá a una unidad catastral y a ella se referirán las inscripciones a que haya lugar. En consecuencia, cuando se divida materialmente un inmueble o se segregue de él una porción, o se realice en él una parcelación o urbanización, o se constituya en propiedad por pisos o departamentos, el registrador dará aviso a la respectiva oficina catastral para que ésta proceda a la formación de la ficha o cédula correspondiente a cada unidad. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria del registrador”. (Subrayas fuera del original). Y más adelante, el artículo 52 prescribe que “(p)ara que pueda ser inscrito en el registro cualquier título se deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente, con los datos de su registro. Sin este requisito no procederá la inscripción, a menos que ante el registrador se demuestre la procedencia con el respectivo título inscrito. A falta de título antecedente, se expresará esta circunstancia con indicación del modo en virtud del cual el enajenante pretende justificar su derecho”.

Finalmente, el artículo 82 del Decreto ley 1250 de 1970 prescribe que “(e)l 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”.

1. La registradora ad hoc era incompetente para ordenar en este caso el cierre de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles de las sociedades demandantes.

Visto el tenor literal de las disposiciones que la misma registradora ad hoc invoca como soporte jurídico de sus competencias, la Sala observa que ellas en modo alguno confieren facultades a los funcionarios de registro para cancelar o anular inscripciones o registros, o para cerrar folios de matrícula inmobiliaria abiertos conforme a la ley, cuando de tal cierre se sigue una mutación en la naturaleza del derecho de dominio.³⁵

Ciertamente, dichas disposiciones se refieren a la manera, a las formalidades de llevar el registro y para ello definen qué cosa es una matrícula (art. 5°), qué debe señalar (art. 6°) y qué secciones o columnas contiene, indicando para qué se utiliza cada una (art. 7°). Así mismo, dichas disposiciones mencionan que cada folio de matrícula inmobiliaria corresponderá a una unidad catastral (art.49) y corroboran que el modo de llevar el registro debe ajustarse a lo prescrito en el Decreto 1250 de 1970 (art. 82).

No obstante, el artículo 35, también invocado por la registradora, se refiere a la manera de corregir los errores en que se haya podido incurrir al asentar un registro. Al respecto, esta disposición prescribe que esta competencia recae en “el registrador o su delegado”, pues a este funcionario compete firmar las “salvedades”. La norma también indica la manera como deben llevarse a cabo dichas correcciones, sobre lo cual señala que se harán (i) “subrayando y encerrando entre paréntesis las palabras, frases o cifras que deban suprimirse” o (ii) “insertando en el sitio pertinente y entre líneas las que deben agregarse.” En ambos casos, habrá que salvar al final lo corregido “reproduciéndolo entre comillas e indicando si vale o no vale lo suprimido o agregado.” La disposición agrega que la corrección podrá hacerse “enmendando lo escrito o borrándolo y sustituyéndolo y así se indicará en la salvedad que

se haga”.

Los verbos rectores que describen lo que pueden hacer el registrador o su delegado cuando ejercen sus facultades de corregir los errores de registro son subrayar, encerrar, insertar o enmendar lo escrito, “borrándolo y sustituyéndolo”. Se pregunta la Sala si siendo estas las acciones para las cuales los registradores tienen competencia, dentro de ellas cabe la posibilidad de anular o cancelar inscripciones o cerrar folios de matrícula inmobiliaria abiertos conforme a la ley, como en efecto hizo la registradora ad hoc, que expresamente dispuso “dejar sin valor ni efectos” una anotación³⁶ y “Ordenar el cierre” de varios folios de matrícula inmobiliaria, “previo traslado” de las anotaciones en ellos contenidas a su folio de matrícula de origen o folio matriz.

A juicio de la Sala, coincidiendo en ello con los fallos de instancia proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, las decisiones adoptadas por la registradora ad hoc desbordaron amplia y ostensiblemente el ámbito de sus competencias, incursionando en aquellas que el mismo Decreto 1250 de 1970 reserva a la actividad judicial.

En efecto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 40 de este mismo decreto, “(e)l registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido.”³⁷ En concordancia con esta disposición, el artículo 45 del Decreto 960 de 1970 prescribe que “(l)a cancelación de una escritura puede hacerse por declaración de los interesados o por decisión judicial en los casos de ley.”^{38 39}

Por su parte, el artículo 39 del citado Decreto 1250 de 1970 define que “(l)a cancelación de un registro o inscripción es el acto por el cual se deja sin efecto el registro o inscripción”, y el 41 ibídem indica que “(l)a cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula en la columna correspondiente y con referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, en los respectivos índices y en la copia del título cancelado que repose en el archivo.”

Ahora bien, la actuación de la registradora ad hoc, en lo que tiene que ver con los folios de matrícula de los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes, consistió

en ordenar su cierre, previo traslado de las anotaciones en ellos contenidos, al folio de matrícula matriz. Esta acción no equivale exactamente a la cancelación de un registro o inscripción, pues en estricto sentido una cosa es la matrícula inmobiliaria y otra los registros, anotaciones o inscripciones contenidos en ella, que corresponden a los títulos traslativos de dominio que afectan la titularidad de la propiedad inmobiliaria, los gravámenes que sobre la misma recaigan, las medidas cautelares que la afecten, los títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial y los títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.⁴⁰ No obstante, las implicaciones de la acción de la registradora ad hoc en la calificación de la propiedad, que la llevaron a ordenar el cierre de los folios de matrícula inmobiliaria, tuvieron efectos sustanciales en la esfera de los derechos de quienes aparecían registrados como propietarios, al punto que, como bien lo señaló el a quo, se modificó el derecho de dominio hasta llegar a mutar la propiedad sobre cuerpos ciertos, en propiedad en común y pro indiviso.

A juicio del Sala, la producción de estos efectos está reservada a la labor judicial. Ciertamente, de manera general la cancelación de un registro o inscripción puede producir similares efectos sustanciales a los que en este caso produjo la orden de la registradora; ahora bien, para la cancelación del registro la ley expresamente indica que sólo puede producirse cuando se le presente al registrador “la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido.”⁴¹ (Decreto. 1250 de 1970, art. 40). En el mismo sentido, cuando se trata de mutar un derecho en común y pro indiviso en uno de propiedad sobre cuerpo cierto, si ello no sucede por voluntad de los titulares, la ley exige un trámite judicial. Así sucede, por ejemplo, en el caso de la acción judicial de división de la cosa común prevista en el artículo 2334 del Código Civil⁴², que busca terminar con la propiedad en común y pro indiviso para radicar en cabeza de los comuneros el derecho de propiedad sobre cuerpo cierto. Siendo así, la Sala concluye que para la situación inversa, es decir, para mutar la propiedad sobre cuerpo cierto en un derecho en común y pro indiviso sin la voluntad de sus titulares, a fortiori ratióne se exige la intervención del juez. Similarmente, la Sala observa que la reciente Ley 1182 de 2008 regula el procedimiento judicial de saneamiento de la titulación de la propiedad, previsto para sanear, por medio del proceso especial establecido en dicha ley, los títulos que conlleven la llamada “falsa tradición”.⁴³

Así, resulta obvio que este trámite, que también implica una afectación sustancial en la naturaleza del derecho de propiedad, sólo puede surtirse ante un juez de la república.

Todas las anteriores consideraciones contribuyen a fortalecer la conclusión de que la registradora ad hoc no tenía competencias para dejar sin efectos anotaciones en el registro, ni para cerrar folios de matrícula inmobiliaria trasladando las anotaciones contenidas en ellos al correspondiente folio de matrícula matriz, pues las consecuencias sustanciales de dichas acciones en la naturaleza del derecho registrado sólo podían establecerse por vía judicial. Dado que ninguna norma legal autoriza a los registradores ni a sus delegados a cerrar folios de matrícula produciendo los efectos sustanciales que se describieron, sin el consentimiento de los implicados, debe concluirse que dicha funcionaria se extralimitó claramente en el ejercicio de sus funciones, con clara violación de los cánones 6° y 121 superiores, conforme a los cuales “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (art. 6°) y “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” (art. 12).

1. La decisión de la registradora ad hoc constituye vía de hecho administrativa.

Se concluye de todo lo anterior, que efectivamente la registradora ad hoc incurrió en una vía de hecho administrativa al proceder de la forma tantas veces descrita. Pues de manera similar a lo que ocurre cuando un funcionario judicial profiere una sentencia o providencia de aquellas que la jurisprudencia ha calificado de “vía de hecho”, la actuación administrativa de la funcionaria registral que desconoce flagrantemente las disposiciones legales que la rigen no puede ser tenida por otra cosa. Ciertamente, la Corte ha explicado que la vía de hecho administrativa guarda cierta similitud con la vía de hecho judicial. Véase:

“La tesis de las vías de hecho institución (sic) ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, pero esta Corporación también ha reconocido su aplicación en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativos. Se puede decir, entonces que una vía de hecho se produce cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial

o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico”.⁴⁴

En el mismo sentido la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

“Por regla general el ordenamiento jurídico mismo prevé las consecuencias aplicables en los casos de quebrantamiento de sus normas, tanto sustantivas como procedimentales.

No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente de los mandatos de dicho ordenamiento, en abierta o abultada contradicción con él, en forma tal que en vez de cumplirse la voluntad objetiva del mismo se aplica la voluntad subjetiva de aquellos y como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho, con la cual se vulneran o amenazan derechos fundamentales de las personas y que da lugar al otorgamiento de la acción de tutela.

“En consonancia con lo anterior, tal institución ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, pero es aplicable también en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativos”.⁴⁵ (Negrillas y subrayas fuera del original)

Dentro de las causas que originan la procedibilidad de una acción de tutela contra una sentencia judicial por constituir “vía de hecho”, la jurisprudencia ha incluido aquella que consiste en que el funcionario que la haya proferido carezca de competencia para ello. A este defecto se le conoce como “defecto orgánico”⁴⁶

. La Sala estima que, analógicamente, en este caso se está en presencia de una clásica vía de hecho administrativa “por defecto orgánico”, que conlleva la violación del derecho fundamental al debido proceso de las dos sociedades demandantes, titulares de los inmuebles correspondientes a los folios de matrícula inmobiliaria que fueron cerrados por decisión de la registradora ad hoc.

Adicionalmente, la actuación de la registradora ad hoc implica la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto mediante los cuales en su

momento la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Marta abrió los folios de matrícula inmobiliaria que fueron cerrados por ella. Como se vio en las consideraciones anteriores de esta sentencia, esta revocatoria directa de un acto de esa naturaleza no era posible de adoptar sin que mediara el consentimiento de los implicados, en este caso las sociedades aquí demandantes. No mediando ese consentimiento, la administración ha debido demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mas si se tiene en cuenta que no era evidente que la apertura de los folios cerrados hubiera ocurrido por medios fraudulentos o ilegales, pues ello no estaba acreditado en forma alguna. Desde este punto de vista, la actuación de la registradora ad hoc igualmente conlleva una vía de hecho por defecto orgánico, en cuanto esa funcionaria carecía de competencia para producir la revocatoria directa de los actos de apertura de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles de las sociedades demandantes, en cuanto tales actos eran de carácter particular y concreto.

1. LA PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA, EN CUANTO SE DIRIGE CONTRA LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

1. En las consideraciones jurídicas precedentes, la Sala ha examinado la actuación administrativa adelantada por la registradora ad hoc que motivó la presente acción de tutela y ha concluido que ella se erige en una vía de hecho administrativa, que vulnera el derecho al debido proceso de las sociedades demandantes.

No obstante, lo anterior no es suficiente para establecer la procedencia de la presente acción. Ciertamente, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta corporación ha distinguido entre los requisitos de procedencia de la acción de tutela, que son aquellas circunstancias que tienen que estar presentes para que el juez constitucional pueda entrar a estudiar y decidir una acción de tutela, y las razones o motivos de procedibilidad de la tutela, que son aquellas razones que ameritarían conceder la protección judicial que el demandante reclama en el caso concreto. Los requisitos de procedencia corresponden a los presupuestos procesales de la acción de tutela y surgen de lo prescrito por el artículo 86 de la Constitución Política.⁴⁷

De esta norma constitucional emana que uno de tales presupuestos procesales de la acción de amparo es la inexistencia de otro medio de defensa judicial al alcance del interesado, salvo que la acción se utilice “como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”; aunque la jurisprudencia ha establecido que cuando el otro medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca, entonces no desplaza a la acción de tutela que resulta siendo procedente como mecanismo definitivo de protección. 48

En este orden de ideas, la Corte ha explicado que el carácter subsidiario de la acción de tutela a que se refiere el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución “supone que ella no procede en lugar de otra acción existente para los mismos efectos, ni al tiempo con la misma, o después de ella. Solamente procede a falta de la otra acción. De ahí que la acción no pueda utilizarse para reemplazar otros medios de defensa, para adicionarse coetáneamente a ellos, como instancia posterior cuando han sido utilizados, como recurso contra providencias de otros procesos, o como recurso para resucitar términos procesales prescritos o caducados. La anterior la utilización de la acción para cualquiera de los mencionados propósitos llevaría al desconocimiento de ciertos principios constitucionales, tales como el del non bis in idem, el de cosa juzgada, el de independencia judicial, el de juez natural, o el de seguridad jurídica.”49 Lo anterior sin perjuicio de las dos excepciones comentadas arriba.

1. Observa la Sala, que para oponerse a la actuación de la registradora ad hoc las sociedades demandantes disponen de mecanismos de defensa judicial a su alcance; en primer lugar, pueden agotar la vía gubernativa, como al parecer ya lo han hecho, y luego acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde como medida preventiva pueden pedir la suspensión provisional de la Resolución N° 001 de 2008.

Como se sabe, la acción administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho comprende dos pretensiones: una primera, que es la anulación de un acto administrativo, que procede cuando éste infringe las normas en que debería fundarse, haya sido expedido por funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o

falsamente motivado, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera;⁵⁰ la otra pretensión, que procede si el acto administrativo cuestionado es anulado, es el restablecimiento de un derecho del demandante, amparado por una norma jurídica. 51

1. Sin embargo, la Sala estima que la presente acción de tutela es procedente, por las razones que enseguida pasa a explicar:

En primer lugar, en relación con aquellos actos o negocios jurídicos que han sido elevados a escritura pública e inscritos en el registro de instrumentos públicos, el legislador ha considerado que, por esas solas circunstancias, ellos tienen una apariencia de legalidad que sólo puede ser desvirtuada por la declaración de los propios interesados, o bien por la del juez, en caso de controversia. Por esa razón, como se vio, el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970 prescribe perentoriamente que la cancelación de un registro o inscripción procede sólo en dos casos: cuando se le presente al registrador la prueba de la cancelación del título o acto registrado, por parte de los otorgantes que intervinieron en él (voluntad de los propios interesados), o cuando existe una orden judicial en tal sentido. Ahora bien, en el presente caso, la valoración que hizo la registradora ad hoc respecto de los títulos a través de los cuales las sociedades demandantes adquirieron el derecho de dominio sobre los inmuebles cuyos folios de matrícula fueron cerrados, implica una calificación de los mismos tendiente a desvirtuar su apariencia de legalidad, actividad que como se vio, se reserva a la rama judicial.

En segundo lugar, como se dijo, el acto de registro de un instrumento público y el acto de apertura de un folio de matrícula inmobiliaria son en sí mismos actos administrativos de contenido particular, amparados también por la presunción de legalidad que, prima facie, no puede ser desvirtuada por la propia administración. En tal virtud, frente a este tipo de actos en principio no cabe la revocatoria directa (en este caso el cierre de un folio de matrícula equivale a la revocatoria del acto administrativo de apertura del mismo). En efecto, tanto la jurisprudencia de esta Corporación como la del Consejo de Estado han señalado que tratándose de la revocatoria de actos administrativos de carácter particular, “es al ente administrativo, y no al particular, a quien

corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva a favor o en contra de sus intereses. Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.⁵²

Así las cosas, en el presente caso, la actuación administrativa desplegada por la registradora ad hoc tuvo dos consecuencias directas: en primer lugar, desconoció la presunción de legalidad de los títulos adquisitivos de dominio de cuerpos ciertos, contenidos en las escrituras públicas registradas en los folios de matrícula por ella cerrados. En segundo lugar, desconoció también la presunción de legalidad del acto administrativo de apertura de dichos folios de matrícula inmobiliaria.

Esta actuación de la registradora, manifiestamente adelantada sin competencia por estar legalmente reservada a la función judicial, al parecer de la Sala irroga un perjuicio actual e injusto en la esfera del derecho fundamental al debido proceso de las sociedades actoras, frente al cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta ineficaz. Ciertamente, esta actuación irregular de la registradora obligaría a dichas sociedades a restablecer las presunciones de legalidad comentadas, a través del ejercicio de dicha acción judicial, lo cual en sí mismo resulta ser una exigencia manifiestamente injusta y desproporcionada desde la perspectiva constitucional, pues, como se acaba de ver, tratándose de la revocatoria de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, “es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto”.⁵³ Es decir, exigir a tales sociedades acudir a dicha acción equivale en este caso a consumir o convalidar la acción irregularmente adelantada por la administración en su contra, en cuanto implícitamente conlleva aceptar que la actuación administrativa de cierre de los folios de matrícula llevada a cabo por la registradora ad hoc se ajusta a la ley, por lo cual las perjudicadas con dicho cierre deben demostrar judicialmente lo contrario. Lo anterior, a juicio de la Sala, tendría una incidencia desproporcionada sobre el derecho al debido proceso de las sociedades tutelantes.

Dicho de otro modo: la exigencia de acudir a la acción de nulidad invertiría la carga de la prueba en juicio relativa a la validez del acto administrativo de apertura de los folios de matrícula; como se vio, el legislador ha establecido a cargo de la administración la prueba de la ilegalidad de su propio acto, mediante la demanda del mismo; por eso, exigir a las sociedades demandantes incoar la acción de nulidad en contra de la resolución proferida por la registradora ad hoc, equivale radicar en cabeza suya la demostración de la legalidad de tal acto, a pesar de la presunción de tal legalidad establecida de ante mano por el mismo legislador. Esta inversión probatoria, como se dijo, resulta ser una carga desproporcionada sobre la efectividad del derecho al debido proceso.

Así las cosas, se concluye que exigir a las sociedades demandantes acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para oponerse a la actuación de la registradora ad hoc implícitamente desconocería la presunción de legalidad de los actos administrativos de apertura de los folios de matrícula, que debe ser desvirtuada judicialmente por la administración, así como la prohibición de revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular, sin que medie consentimiento de los afectados. Por lo que, ante la imposibilidad de formular tal exigencia, la Sala estima que resulta procedente el amparo definitivo de los derechos fundamentales de las interesadas, habida cuenta de la manifiesta ilegalidad de la actuación administrativa de la Superintendencia.

En este mismo sentido, la jurisprudencia se ha pronunciado en otros casos. Así por ejemplo, sobre la procedencia de la acción de tutela para oponerse a la revocatoria directa de actos administrativos sin que medie consentimiento de los afectados, y sin el cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles, la Corte ha dicho:

“Igualmente, en los casos en que la administración revoca actos particulares y concretos en contra de un individuo, sin que medie su consentimiento, resulta evidente que el afectado no puede ser el llamado a ejercer las acciones correspondientes ante la jurisdicción contenciosa, porque eso significaría que los errores de la administración prevalecen sobre los derechos y las garantías de los administrados.

“En conclusión, la acción de tutela resulta ser el medio de defensa más eficaz en los casos en los que la administración, motu proprio, ha decidido revocar actos que tienen

el carácter de particular y concreto, pues a través de esta acción constitucional se evita que se siga ocasionando la lesión de derechos fundamentales, y obliga a la entidad correspondiente a agotar los mecanismos legales que le han sido dados para obtener la revocación o modificación de dichos actos". 54 (Negrillas y subrayas fuera del original)

1. Conclusión.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, en la parte resolutive de la presente decisión se confirmarán los fallos de instancia en cuanto consideraron procedente la presente acción en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro y ordenaron dejar sin efectos las decisiones contenidas en los numerales séptimo y noveno de la Resolución N° 001 de 2008 proferida por la registradora ad hoc, en lo que tenían que ver con las sociedades demandantes.

1. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.

1. La presente demanda se dirige también en contra del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La acción presuntamente vulneradora de derechos fundamentales que se le endilga en el libelo a esta cartera ministerial consiste en haber solicitado a la Superintendencia de Notariado y Registro adelantar una investigación administrativa relacionada con la situación registral de los inmuebles de las sociedades demandantes implicados en el presente proceso, entre otros.

Al respecto, la Sala coincide con las apreciaciones vertidas en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que explican que esta solicitud por sí misma no tuvo el alcance de desconocer derecho fundamental alguno. En efecto, este desconocimiento de derechos fue producto exclusivo de las decisiones adoptadas por la registradora ad hoc en una clara extralimitación de sus competencias, como se

estudió en las consideraciones anteriores de la presente sentencia. Como bien lo explica el Tribunal, el Ministerio se limitó a elevar una petición dirigida a proteger los derechos patrimoniales de los que se consideraba titular, y las vías de hecho derivadas de la actuación administrativa adelantada con ocasión de esta petición sólo pueden endilgársele a la Superintendencia de Notariado y Registro.

En congruencia con la anterior conclusión, la Sala observa que, respecto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la demanda no solicita que se imparta ninguna orden en concreto, tendiente a proteger los derechos que estima fueron vulnerados.

Así las cosas, en la parte resolutive de la presente decisión también se denegará la presente acción de tutela, en cuanto se dirige contra el citado Ministerio.

1. EVALUACIÓN DE LA ORDEN ADMINISTRATIVA PROFERIDA POR LA ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA Y DE SUS EFECTOS EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS SOCIEDADES DEMANDANTES.

1. La presente acción de tutela se dirige así mismo en contra de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, por cuanto el señor Alcalde de esa ciudad dirigió un oficio al secretario de planeación distrital, en donde le pidió “abstenerse expedir cualquier tipo de intervención en construcción, sea licencias, permisos, etc. que tengan que ver con los predios denominados Pozos Colorados, bienes éstos que eran de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo y fueron adquiridos por el Distrito mediante la figura de la expropiación por vía administrativa”.⁵⁵

La copia de este oficio fue trasladada por la Curaduría Urbana N° 2 de Santa Marta a la sociedad “A.J.C.S. S. en C.”, aquí demandante, dentro del trámite de la solicitud de licencia de subdivisión de predio por ella iniciado. Con dicho traslado se le concedió a la sociedad un término de cinco días para “exponer sus argumentos por escrito y aportar las pruebas que considere pertinentes para que este Despacho se pronuncie al respecto”.

En la misma demanda de tutela consta que la “sociedad A.J.C.S. S. en C. recorrió el

traslado mediante recurso de reposición para que se procediera a otorgar la licencia peticionada, previa demostración del derecho que le asistía como legítima propietaria inscrita en el registro inmobiliario de Santa Marta; a lo cual accede la Curaduría Urbana No. 2, por encontrar las razones de hecho y los soportes jurídicos ajustados a la realidad.”

1. Observa la Sala que la actuación de la Alcaldía Distrital de Santa Marta tendiente a restringir el otorgamiento de licencias sobre el inmueble de la sociedad “A.J.C.S. S. en C.” implicaría una restricción indebida en el uso y goce del derecho de propiedad de dicha sociedad, constitutiva de vías de hecho por vulneración del derecho al debido proceso, si hubiera sido adelantada sin citar a la interesada, en respeto de las garantías constitucionales de defensa y contradicción. No obstante, la misma demanda da cuenta de que dicha sociedad sí fue citada por la curaduría urbana mencionada, y tuvo oportunidad de demostrar “el derecho que le asistía como legítima propietaria inscrita en el registro inmobiliario”, por lo cual finalmente se accedió a sus pretensiones de otorgarle la licencia deprecada.

1. Finalmente, la demanda también endilga a la Alcaldía distrital de Santa Marta haber vulnerado los derechos fundamentales de las sociedades actoras por haber coadyuvado la petición del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, dirigida a la Superintendencia de Notariado y Registro, solicitándole adelantar una investigación administrativa relacionada con la situación registral de los inmuebles de las sociedades demandantes, entre otros.

Al respecto, cabe el mismo comentario hecho en relación con el citado Ministerio: dicha petición, por sí misma, no implicaba desconocimiento de derechos, por lo cual por este concepto tampoco puede considerarse procedente la presente acción, en cuanto se dirige en contra de la Alcaldía Distrital.

En tal virtud, en la parte resolutive de la presente decisión se denegará la presente acción de tutela, en cuanto se dirige contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2008 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A., que a su vez decidió confirmar la sentencia de 25 de agosto de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en lo que se refiere a conceder la tutela frente a la Superintendencia de Notariado y Registro y a denegarla frente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

SEGUNDO. En lo que tiene que ver con la Alcaldía Distrital de Santa Marta, REVOCAR la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2008 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A., que a su vez decidió confirmar la sentencia de 25 de agosto de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, y en su lugar denegar la presente acción de tutela frente a dicha Alcaldía.

TERCERO. Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En sustento de este aserto la demanda cita la T-550 de 7 de octubre de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 En sustento de esta afirmación, la demanda se refiere a la célebre sentencia de 20 de mayo de 1936, proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en donde se recogió esta doctrina de la buena fe creadora del derecho y se señalaron los requisitos para que ella opere.

3 Ver páginas 82 y 83 del cuaderno 1 del expediente.

4 La Superintendencia cita un fragmento de la sentencia de 23 de enero de 1988, emanada de la Sala de lo Contencioso Administrativo el Consejo de Estado, Sección Primera.

5 Sección Primera, sentencia de 9 de mayo de 1996, Rad.2056, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

6 Ibídem

7 SOLICITUDES DE NULIDAD Y DE ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declarara la nulidad de la sentencia de primera instancia. Lo anterior aduciendo, entre otras cosas, que la sentencia no resolvía los conflictos existentes, sino que los agravaba, al no haber vinculado al proceso a la sociedad Cerro Blanco S.A. “para que explique la serie de afectaciones que hizo al enajenar lotes sobre un predio que no le pertenece y de otra parte, acuda a responder por los negocios celebrados y, que como en este evento, afectó bienes que son de la nación.” Además, la actuación administrativa adelantada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

de Santa Marta había sido pública y los interesados habían tenido oportunidad de ejercer allí el derecho de defensa y contradicción.

De otro lado, la Superintendencia de Notariado y Registro solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que aclarara la sentencia de primera instancia, concretamente en cuanto a la forma como debía ser cumplida, teniendo en cuenta que la Resolución 001 de 2008 -que dicho fallo había dejado sin efectos- a la fecha de esa solicitud de aclaración no se encontraba en firme y que en contra de ella se había interpuesto el recurso de apelación, el cual estaba en proceso de trámite.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió rechazar la solicitud de nulidad, conceder la impugnación interpuesta por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y negar la solicitud de aclaración de la sentencia propuesta por la Superintendencia de Notariado y Registro. En sustento de estas determinaciones el Tribunal expuso:

-En relación con la solicitud de nulidad planteada por el Ministerio, dijo que en la misma no se mencionaba ninguna de las causales de nulidad reconocidas por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil. En cambio, se aducían argumentos sustanciales o de fondo, “que ponen de manifiesto la inconformidad del accionado Ministerio de comercio Industria y Turismo, con el estudio de fondo efectuado por la Sala en la sentencia.” En tal virtud, la solicitud de nulidad debía rechazarse para en cambio conceder la impugnación de la sentencia, considerando que los argumentos propuestos para sustentar la nulidad, debía ser considerados como argumentos de la impugnación.

-Respecto de la solicitud de aclaración de la sentencia formulada por la Superintendencia de Notariado y Registro, estimó que en este caso la sentencia era clara, sin que contuviera conceptos o frases que fueran verdaderos motivos de duda.

SOLICITUD DE VINCULACIÓN COMO TERCERO INTERESADO. Así mismo, mediante memorial dirigido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la sociedad “Cerro Blanco S.A.” solicitó ser reconocida como tercero interesado. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió negar la solicitud de intervención como coadyuvante formulada pro la sociedad “Cerro Blanco S.A., explicando que “la razón de ser de la intervención procesal de los coadyuvantes se encuentra en la necesidad de proteger las garantías procesales de tales sujetos, en los eventos en los cuales los pronunciamientos

judiciales en sede de tutela puedan afectar derechos e intereses suyos menoscabándose el derecho de defensa si no pueden participar procesalmente.” No obstante, al parecer del Tribunal, en el caso concreto la sociedad “Cerro Blanco S.A.” pretendía defender dentro del proceso “intereses propios que están lejos de adecuarse a la institución de la coadyuvancia, y más bien pretenden la intervención de Cerro Blanco S.A. como verdadero sujeto procesal en el extremo activo”. Así las cosas, el Tribunal concluyó que Cerro Blanco no intervenía como “tercero” interesado, sino que aducía la “vulneración de sus propios derechos fundamentales”, lo cual exigía la formulación de una acción de tutela en nombre propio.

8 Destaca el Consejo de Estado que la constitucionalidad del artículo 40 del Decreto 1250 de 1970 fue avalada por esta Corporación en la C-355 de 4 de agosto de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. .

9 SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

Mediante memorial presentado el 19 de diciembre de 2008, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó ante el Consejo de Estado la declaratoria nulidad de la sentencia proferida por esa misma corporación. En fundamento de esta solicitud arguyó que la acción de tutela no era el mecanismo adecuado para decidir situaciones relacionadas con títulos de propiedad y dominio, por cuanto en esta oportunidad “los títulos que aparentemente aportan con la acción, no son idóneos por contener una falsa tradición”. Agregó que en el presente caso existía la jurisdicción civil, que era la competente para resolver el conflicto jurídico, por lo cual la acción de tutela no resultaba procedente.

Adicionalmente, tras hacer un recuento sobre la historia registral de los inmuebles correspondientes a las matrículas inmobiliarias cuya cancelación dio origen a la presente demanda de tutela, el Ministerio adujo que la sociedad “Cerro Blanco S.A.” debió haber sido citada al proceso, a fin de que respondiera ante los adquirentes de los predios que ella transfirió sin que fueran de su propiedad. Insistió también en que las actuaciones administrativas adelantadas por la Superintendencia de Notariado y Registro solamente habían perseguido la aclaración y corrección de la situación jurídica de dichos

inmuebles, “por cuanto por las enajenaciones efectuadas por Cerro Blanco S.A. se han afectado los títulos de pertenencia del predio que es de la Nación”.

La anterior solicitud de nulidad fue decidida en forma negativa por el Consejo de Estado, mediante auto proferido el 29 de enero de 2009. Para fundamentar esta negativa, explicó que en su escrito el Ministerio se había limitado a cuestionar: (i) la prueba documental allegada al proceso, y (ii) a expresar que la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para decidir el problema jurídico que planteaba la demanda.

10 Véase, entre otras, T-103 de 16 de febrero 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 T-982 de 8 de octubre de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 El inciso segundo del artículo 1° del C.C.A. es del siguiente tenor: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles”.

14 Cf. García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420

15 A manera de ejemplo, cabe mencionar como normas especiales sobre registros públicos las siguientes: el Decreto 1250 de 1970 sobre registro de instrumentos públicos, el Decreto 1260 de 1970 sobre registro del estado civil de las personas, los artículos pertinentes del Código de Comercio que regulan el registro mercantil, en materia de contratación pública las normas de la Ley 80 de 1993 relativas a registros de proponentes, etc.

16 C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

18 Sobre el derecho al debido proceso como cláusula abierta e integradora de principios y valores constitucionales Cfr. T-280/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Cfr. T-475 de 29 de julio de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

20 Cfr. T-265 de 23 de abril de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

22 “Artículo 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

“Pero habrá lugar a la revocación de los actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

23 T-720 de 26 de noviembre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

24 En la providencia en cita la Corte reiteró que la administración tiene la posibilidad de revocar sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone: “Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

25 T-720 de 26 de noviembre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

26 Resolución N° 001 de 2008, Reg Ad Hoc. Obra en el expediente al folio 188 del cuaderno principal.

27 Esta resolución se profirió después de incoada esta acción de tutela.

28 Este es el folio correspondiente al predio “Los cerritos” o “Cerro Blanco”, matriz de aquellos que corresponden a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes.

29 Estas mismas consideraciones se habían incluido en el auto que dio inicio a la actuación administrativa.

30 Entre las anotaciones contenidas en el folio matriz N° 080-2251 están aquellas correspondientes a una compraventa del ICBF a favor de la Corporación Nacional de Turismo y la extinción de dominio de esta última a favor del Distrito de Santa Marta.

31 Subrayas fuera del original.

32 Este es el folio correspondiente al predio “Los cerritos” o “Cerro Blanco”, matriz de aquellos que corresponden a los inmuebles de propiedad de las sociedades demandantes.

33 Cf. Encabezamiento de la Resolución N° 001 de 2008, proferida por la registradora ad hoc, obrante en el expediente al folio N° 188 del cuaderno principal.

34 Esta destinación es la siguiente:

“La primera columna, para inscribir los títulos que conlleven modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia.

“La segunda columna, para inscribir gravámenes: hipotecas, prendas agrarias o industriales de bienes destinados al inmueble o radicados en él, actos de movilización, decretos que concedan el beneficio de separación.

“La tercera columna, para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio: usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones, relaciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal, patrimonio de familia inembargable.

“La cuarta columna, para la anotación de medidas cautelares: embargos, demandas civiles, prohibiciones, valorizaciones que afecten la enajenabilidad.

“ La quinta columna, para inscribir títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial: arrendamientos, comodatos, anticresis, derechos de retención.

“ La sexta columna, para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.”

35 Sobre la apertura de folios de matrícula, el artículo 50 del Decreto 1250 de 1970 indica lo siguiente:

“ART. 50. Siempre que el título implique fraccionamiento de un inmueble en varias secciones o englobamiento de varias de éstas en una sola unidad, se procederá a la apertura de nuevos folios de matrícula, en los que se tomará nota de los folios de donde derivan.”

36 Esta orden se impartió respecto de un acto traslativo de dominio anotado en el folio correspondiente al globo de terreno llamado “Cerro Blanco”, matriz de aquellos correspondientes a los inmuebles de las sociedades aquí demandantes; la anotación se refería a la enajenación de La Nación – Ministerio de Obras Públicas a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aparentemente hecha sobre el predio conocido como los “Pozos colorados”, que la registradora ad hoc identificó como distinto del predio “Cerro Blanco”.

37 Negrillas y subrayas fuera del original.

38 Ídem

39 Estas dos normas legales fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-355 de 4 de agosto de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Dijo entonces la Corte: “...no encuentra la Corte que las normas demandadas vulneren la Constitución. El legislador bien puede considerar que cuando un acto se ha elevado a escritura pública o ha sido inscrito en el registro de instrumentos públicos, tiene por esas solas circunstancias una apariencia de legalidad que debe ser desvirtuada o bien por la declaración de los propios interesados, o bien por la del juez, en caso de controversia”.

40 Cf. Decreto. 1250 de 1970, art. 7

41 Subrayas fuera del original

42 Código Civil Art. 2334: “Partes. Todo comunero puede pedir la división material de la cosa común, o su venta para que se distribuya el producto.

“La demanda deberá dirigirse contra los demás comuneros, y a ella se acompañará la prueba de que demandante y demandado son condueños. Si se trata de bienes sujetos a registro, se presentará también certificado del registrador de instrumentos públicos sobre la situación jurídica del bien y su tradición, que comprenda un período de veinte años si fuere posible.”

43 Se trata de un proceso especial ante juez, para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble no superior a media hectárea en el sector urbano y a diez hectáreas en el sector rural. El trámite busca sanear la titulación de inmueble por providencia debidamente motivada, la cual en firme, es inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, como modo de adquirir.

44 T-995 de 21 de noviembre de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

45 Sentencia T- 590 de 1° de agosto de 2002. M. P. Jaime Araujo Rentería.

46 Cf., entre otras, T-571 de 27 de julio de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

47 Esta disposición constitucional, en lo pertinente, dice así:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

“...

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

“La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

De la disposición trascrita se desprende que los presupuestos procesales básicos de procedencia de la acción de tutela son que ella se interponga para la protección inmediata (requisito de inmediatez) de un derecho fundamental (no de otra categoría de derechos), que sea interpuesta por el titular de tales derechos o su representante o agente (requisito de legitimación en la causa por activa), en contra de quien vulnera o amenaza el derecho fundamental (requisito de legitimación en la causa por pasiva), y que no exista otro mecanismo de defensa judicial, salvo que la acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

48 Cf., entre otras, T-414 de 16 de junio de 1992, SU-961 de 1 de diciembre de 1999 y T-1203 de 2 de diciembre de 2004.

49 T-1203 de 2 de diciembre de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

50 Véase, C.C.A .artículo 84.

51 Véase, C.C.A .artículo 85

52 T- 315 de 17 de julio de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía. En el mismo sentido pueden verse T-230 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-639 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y T-720 de 1998, M.P. Alfredo Tulio Beltrán Sierra.

53 Sentencia T- 315 de 17 de julio de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.

54 T-460 de 7 de junio de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

55 Oficio 474 de 2006, emanado del alcalde distrital de Santa Marta. Copia del mismo obra en expediente al folio 29 del cuaderno principal.

56 No sobra recordar que en la Resolución N° 001 de 2008, la registradora ad hoc estableció que el predio “Sales Marítimas de Pozos Colorados” constituía una unidad independiente del globo de terreno denominado “Los Cerritos” o “Cerro Blanco”. De este último fueron segregados los inmuebles de las sociedades actoras. En tal virtud, para la fecha es claro que estos últimos predios no tiene que ver con el llamado “Pozos Colorados”.