



JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

Guamo, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Proceso:	Tutela de segunda instancia
Accionante:	Justina Cuellar Ortiz
Accionado:	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Guamo
Radicación:	73-319-40-89-003-2024-00233-01

ASUNTO

Decídese la impugnación interpuesta por la accionante en contra del fallo proferido el 9 de septiembre de 2024 por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Guamo.

ANTECEDENTES

1. Solicita Justina Cuellar Ortiz la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y propiedad privada, los que estima están siendo conculcados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Guamo, pretendiendo se le ordene reabrir el folio de matrícula inmobiliaria No. 360-3940 o asignar uno nuevo y expedir el certificado especial que requiere para iniciar juicio de pertenencia.

2. Como sustento, narró lo siguiente:

2.1. Que su abuelo Juan Cuellar (q.e.p.d.) mediante escritura pública No. 676 de 14 de octubre de 1926 compró al señor Atalivar Rodríguez (q.e.p.d.) tres solares ubicados en la vereda pringamosal hoy barrio Alfonso López, identificado como Calle 11 No. 16-161, época en la que en la escritura no se hacía referencia como hoy a un área específica del predio, pero sí se relacionaban los linderos correspondientes, instrumento registrado el 21 de octubre de 1926, con el cual se abrió el folio de matrícula No. 360-3940.

2.2. Que Juan Cuellar (q.e.p.d.) haciendo vida conyugal con Justina Narvéez y viviendo en el terreno en mención procrearon a su padre Luis Cuellar y a Ana Belén Cuellar de Lozano; posteriormente su padre haciendo vida conyugal con Josefina Ortiz (q.e.p.d.), también en el mismo predio, la procrearon a ella y a sus hermanos.

2.3. Que como con sus hermanos continuaron pagando el tributo municipal, decidieron iniciar el proceso para adjudicarse el terreno inicialmente dejado por su abuelo y luego por su padre, otorgando poder al abogado Guillermo Guzmán Ramírez para iniciar proceso de pertenencia, quien al intentar obtener el certificado especial se encontró con la sorpresa que habían cerrado el folio de matrícula inmobiliaria por agotamiento del terreno, ante lo cual el abogado explicó que sumadas las medidas de los actos registrados con anterioridad resultaba que aún quedaba pendiente un área, procediendo este a pedir la reapertura del folio o la asignación de uno nuevo, lo que le fue negado por improcedente.

2.4. Que el abogado hizo uso de los recursos otorgados por la ley, pero la Registradora de Instrumentos Públicos del Guamo no los tramitó ni dio la opción

del recurso de queja, pues en el auto indicó que *“contra la presente decisión no procede ningún recurso”*.

2.5. Que los argumentos presentados por el abogado son serios, verdaderos y apoyados en el peritaje rendido por el ingeniero civil y topógrafo Luis Alberto Navarro Díaz, quien explicó paso a paso cada actuación de registro, desglosando acto por acto de los registrados en el folio de matrícula inmobiliaria 360-3940.

3. La tutela fue admitida mediante proveído de 27 de agosto de 2024 en contra de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Guamo, concediéndole el término de 2 días para ejercer su derecho de contradicción, lo que en efecto hizo, acotando **(i)** que el folio de matrícula No. 360-3940, correspondiente al predio o lote ubicado en la Calle 11 No. 16-161 del Guamo, se encuentra cerrado, explicando una a una las 5 primeras anotaciones que allí existieron, resaltando que incluían falsas tradiciones, y relatando que en su momento Antonio Vásquez Díaz presentó demanda de pertenencia, que *“El lote a que refiere la acción, es el mismo que Atalivar Rodríguez le vendió a Juan Cuellar, como este estaba casado con Justina Narváez continuo la posesión del lote con sus hijos desde la fecha del fallecimiento de Juan Cuellar, hasta que cuando transmitió sus derechos de dominio en favor de su nieto José Alberto mediante escritura pública 187 del 17-05-1957 notaria local, el cual llevo la posesión del lote en comunidad con sus hermanos hasta cuando lo vendieron al ahora demandante, según los títulos inscritos anotaciones 02, 03, 04 y 05...”*; **(ii)** que la sentencia de pertenencia declaró el dominio a favor de Antonio Vásquez Díaz y ordenó inscribirla en el folio de matrícula No. 360-3940, lo cual fue cumplido por el registrador de esa época, advirtiendo que el Juez no ordenó abrir matrícula inmobiliaria independiente, ni determinó parte restante del predio; **(iii)** que en el año 1993 el registrador de la época inscribió una división material y procedió en consecuencia a cerrar el folio No. 360-3940, por agotamiento del área conforme al artículo 51 de la ley 1579 de 2012; **(iv)** que se pidió reabrir el folio de matrícula No. 360-3940, por existir área restante, pero se evidenció que no está establecida el área total del predio inicial, como tampoco existe declaración de la parte restante, lo que conlleva a dar aplicación al decreto 148 de 2020; **(v)** que existe un control de legalidad por parte de las oficinas de registro respecto de la inscripción de actos sujetos a registro, según se desprende del literal d) del artículo 3 de la ley 1579 de 2012; **(vi)** que lo resuelto no es por capricho de la entidad y por ende no ha existido vulneración de derechos fundamentales.

4. Mediante sentencia de 9 de septiembre de 2024 la *a quo* negó el amparo al debido proceso, fundada especialmente en la ausencia de subsidiariedad al no probarse la existencia de perjuicio irremediable, ni haber demostrado la accionante que cumplió con lo solicitado de acercarse al IGAC, así como que lo solicitado debe ser ventilado ante la justicia administrativa.

5. La precursora impugnó la decisión, anotando que si existe un perjuicio irremediable con el cierre del folio, porque con ello se daría a entender que el predio hace parte de los bienes baldíos del estado y le tocaría acudir a la ANT para su eventual adjudicación, cuando así no debe ser por cuanto el predio tuvo dueño y folio de matrícula inmobiliaria, y este dejó de existir por error de la oficina accionada.

CONSIDERACIONES

1. Desarrollando los postulados propios de un Estado Social de Derecho, la Carta Política de 1991 incluyó en su artículo 86 la acción de tutela como un

mecanismo del que puede hacer uso toda persona para reclamar ante los jueces, por sí misma o por interpuesta persona, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares en los casos de ley.

2. Previo a descender sobre la impugnación, cumple relacionar lo que está probado dentro de las diligencias, así:

2.1. El folio de matrícula inmobiliaria 360-3940 se encuentra cerrado. (Pdf. 004 Anexos).

2.2. El 26 de junio de 2024 el abogado Guillermo Guzmán Ramírez, actuando en nombre y representación de Justina Cuellar Ortiz, radicó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Guamo solicitud de reapertura del folio de matrícula inmobiliaria 360-3940 o en su defecto se asigne un nuevo folio de matrícula inmobiliaria y en ambos casos se expida certificado especial para pertenencia. (Pdf. 004 Anexos).

2.3. Por oficio ORIPGUAMO2024EI615 de 17 de Julio de 2024 la ORIP del Guamo negó la solicitud por improcedente. (Pdf. 004 Anexos).

2.4. El 23 de julio de 2024 el mismo vocero radicó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión de 17 de julio de 2024. (Pdf. 004 Anexos).

2.5. Por auto de 9 de agosto de 2024 la Registradora de Instrumentos Públicos de Guamo se inhibió de tramitar los recursos, por ser los mismos improcedentes a la luz del artículo 75 del C.P.A.C.A. (Pdf. 004 Anexos).

3. Para despejar este debate es menester hacer unas breves precisiones sobre los derechos fundamentales al debido proceso y de petición.

3.1. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *"el debido proceso comprende las siguientes garantías "(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."*¹ De la aplicación de la comentada prerrogativa "se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a **impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio**"²

3.2. A propósito del derecho fundamental de petición, la Corte constitucional en la sentencia C-951 de 2014 compendió las siguientes reglas:

"a) El derecho de petición es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque

¹ Sentencia C-980 de 2010 y T-010 de 2017

² Sentencia T-746 de 2005

mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

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

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

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

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula **ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un **servicio público** o cuando realiza **funciones de autoridad**, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

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

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

j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la **revocatoria directa**.

k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

l) El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados.

4. Vistos los pormenores del asunto advierte esta agencia judicial que fue ligera la determinación de la juzgadora de primer nivel, toda vez que sí se está conculcando el derecho fundamental de petición de Justina Cuellar Ortiz y, de contera, su derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Lo anterior, valga puntualizarlo de entrada, no porque esta agencia considere que la solicitud de reapertura del folio de matrícula inmobiliaria 360-3940 o la asignación de uno nuevo sea procedente, cuestión de fondo que debe ser despejada por la dependencia pública accionada, sino porque ésta se abstuvo de dar curso, debiendo hacerlo, a los embates propuestos por el apoderado de la afectada con su negativa.

4.1. Sin ahondar en terrenos que no son del resorte de este dador de justicia y solo para los fines del amparo constitucional reclamado, ha de reseñarse que el oficio del 17 de julio de 2024 mediante el cual la Registradora de Instrumentos Públicos del Guamo negó la solicitud del vocero de la actora de reaperturar el folio de matrícula No. 360-3940 y/o asignar uno nuevo para lograr obtener un certificado especial que le permita iniciar juicio de pertenencia, es un verdadero acto administrativo y no es de mero trámite.

Se trata de un acto administrativo en tanto contiene la manifestación de voluntad de la administración sobre un asunto que toca con sus atribuciones legales y constitucionales, sentido en el que abunda doctrina y jurisprudencia, carácter que, valga también resaltarlo, no se pierde por el solo hecho de constar en un "oficio".

Y si lo que se hizo con la misiva de 17 de julio de 2024 fue nada más ni nada menos que resolver sobre la viabilidad de reabrir un folio de matrícula inmobiliaria o aperturar un nuevo, lo que repercute directamente en los intereses de la interesada, al punto que de ello pende que pueda incoar una usucapión a su favor, es claro no estamos ante un acto de trámite sino definitivo. En palabras de la Corte Constitucional, *"los actos de trámite, que comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización. Con respecto a dichos actos, esta Corporación ha establecido que "(...) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas."*³ En el mismo sentido, hablando de actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite, el tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa explicó: *"Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el*

³ Sentencia SU-617 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”⁴.

4.2. El proceder de la Registradora de Instrumentos Públicos del Guamo materializa una verdadera afrenta al artículo 23 de la Carta Superior. Lo explicó la guardadora de la supremacía constitucional en la sentencia C-951 de 2014:

“La Corte reitera que el derecho de petición tiene especial relevancia para las autoridades, en la medida que es una de las formas en que comienza el procedimiento administrativo o se impugnan las decisiones de las entidades. Al mismo tiempo, ese derecho permite a la ciudadanía ejercer control a las actuaciones del Estado. (...)

*De igual modo, este Tribunal recuerda que las autoridades deben tener en cuenta que **el derecho de petición se aplica a todo el procedimiento administrativo, trámite que incluye los recursos ordinarios y extraordinarios.***

*Desde el comienzo, las Salas de Revisión han advertido **que la presentación de los recursos administrativos por parte de una persona que impugna una decisión de las autoridades, es una manifestación del derecho de petición. Por eso, en caso de no resolver tales inconformidades se afectará el derecho analizado.*** Así, *“La Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, **los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior”.** Entonces, para la Corte la interposición de los recursos es una especie del derecho de petición que tiene una solicitud definida, la cual se concreta en aclarar, modificar o revocar un acto de la administración. De otro lado, la Corte ha manifestado que las autoridades tienen la obligación de responder las solicitudes de revocatoria directa de un acto administrativo, en razón de que es un desarrollo del derecho de petición.*

En consecuencia, cuando se configura la hipótesis del silencio negativo en los recursos ordinarios o extraordinarios se producirá la afectación al derecho de petición, evento en que la prueba de la vulneración será el propio acto ficto, de modo que el interesado podrá hacer uso de la acción de tutela para corregir dicha actuación inconstitucional. Se reafirma que *“El derecho de petición una garantía constitucional fundamental (art. 23 C.P.), de carácter prevalente y de aplicación inmediata, estructurada con el fin de garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan, el deber de la administración es el de dar una respuesta oportuna y completa a las solicitudes de los particulares, no el de esgrimir la configuración del silencio administrativo negativo frente a su obligación de dar respuesta, pues esta institución del derecho público no satisface materialmente el fin primordial de la citada garantía constitucional. La regla referida también opera para el silencio positivo”. En efecto la configuración de los actos administrativos presuntos no subsana la vulneración del derecho al debido proceso.”* (negrilla fuera de texto original)

4.3. Con ese norte lo que brota es que la norma aplicable para el caso en ciernes no es el artículo 75 del C.P.A.C.A., invocado por la accionada en el auto

⁴ Consejo de Estado sentencia de 22 de octubre de 2009 Rad. 110010328000200080002600

inhibitorio que configura la transgresión, sino el artículo 74 de la misma cartilla, de donde la pluricitada decisión era pasible de los medios impugnativos, no existiendo sustento para que la funcionaria se abstenga de abordar y proveer sobre las inconformidades oportunamente planteadas.

Se vulnera el derecho fundamental de petición y, de contragolpe, el derecho fundamental al debido proceso administrativo, cuestión no evidenciada por la jueza *a quo*, quien enrostró el no agotamiento de acciones legales sin tener en cuenta que la conducta de la accionada no ha permitido a la actora cumplir con la carga de agotar la vía administrativa.

5. Por lo brevemente disertado, se revocará la sentencia confutada para en su lugar salvaguardar los derechos enantes mencionados.

DECISIÓN

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Guamo - Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, **RESUELVE:**

1. Revocar la sentencia de tutela proferida el 9 de septiembre de 2024 por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Guamo (Tolima), para en su lugar amparar los derechos fundamentales de petición y debido proceso de Justina Cuellar Ortiz.

2. Ordenar a la Registradora de Instrumentos Públicos del Guamo que, dentro de los 3 días siguientes a la notificación de esta providencia, deje sin efecto el auto inhibitorio de 9 de agosto de 2024 y proceda a dar trámite a los recursos impetrados por el apoderado de Justina Cuellar Ortiz en contra de la decisión contenida en oficio de 17 de julio de 2024 (radicado ORIPGUAMP2024EI616).

3. Notificar esta decisión a las partes de conformidad con lo consagrado en el Decreto 2591 de 1991.

4. Enviar las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Comuníquese,



FABIÁN MARCEL LOZANO OTALORA
Juez