



Sentencia T-585/19

Referencia: expediente T-7.418.437.

Acción de tutela formulada por Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia proferida el catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Noveno Penal Municipal para Adolescentes con Función de Garantías, que declaró improcedente la acción de tutela formulada por Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur.

La Sala de Selección de Tutelas Número Seis¹ de la Corte Constitucional seleccionó, mediante Auto² del veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019), el Expediente T- 7.418.437 para su revisión y, según el sorteo realizado, lo repartió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, para que tramitara y proyectara la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes

1. Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira inició, a través de apoderado, la acción de declaración de pertenencia contra José Domingo Hernández Santana y personas indeterminadas el diecinueve (19) de marzo de dos mil doce (2012)³, a fin de que se declarase a la demandante como titular, por prescripción adquisitiva de dominio, del bien inmueble identificado con el folio de matrícula 50S-331217 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur y con la cédula catastral D64BST87A13, y xxxxx.

2. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., declaró, mediante sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), que Libia Oviedo Pereira adquirió por prescripción adquisitiva de dominio el bien inmueble identificado anteriormente⁴ y, por ello, le ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur inscribir la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217⁵.

3. El juez civil ofició el veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014) a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, para que ésta inscribiese la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) y cancelase la inscripción de la demanda que recaía sobre el bien inmueble⁶.

4. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió nota devolutiva el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil catorce (2014), que negaba la inscripción de la sentencia, debido a que

¹ Integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

² Cuaderno 3, f. 6-28.

³ Cuaderno 1, f. 48.

⁴ Cuaderno 1, f. 129.

⁵ Cuaderno 1, ff. 129s.

⁶ Cuaderno 1, f. 140.

faltaba la constancia de ejecutoria de la decisión judicial y no se determinó el área y los linderos del bien inmueble⁷.

5. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., emitió el dieciséis (16) de diciembre de dos mil catorce (2014) la constancia de ejecutoriedad de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), así como un oficio que contiene el área y los linderos del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217⁸.

6. El dieciséis (16) de febrero de dos mil quince (2015) pasó el proceso de declaración de pertenencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Descongestión al Juzgado Tercero Civil de Descongestión de Bogotá, D. C.⁹

7. El Juzgado Tercero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., emitió el veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015) la constancia de ejecutoriedad de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), así como un oficio que contiene el área y los linderos del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217¹⁰.

8. El Juzgado Tercero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá remitió el diez (10) de junio de dos mil quince (2015) el expediente del proceso de declaración de pertenencia sobre el bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50S-331217 al Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá¹¹.

9. La Oficina de Registro de instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió el cuatro (04) de junio de dos mil quince (2015) nota devolutiva, que informaba la no inscripción de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) por no presentarse el nombre completo y el número de cédula de las partes procesales¹².

10. Libia Oviedo Pereira le solicitó el once (11) de junio de dos mil quince (2015) al Juzgado Tercero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., certificar los nombres completos y los números de cédula

⁷ Cuaderno 1, f. 142.

⁸ Cuaderno 1, f. 146.

⁹ Cuaderno 1, f. 147.

¹⁰ Cuaderno 1, ff. 148s.

¹¹ Cuaderno 1, f. 144.

¹² Cuaderno 1, f. 151.

de las partes procesales de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014)¹³.

11. Libia Oviedo Pereira presentó nuevas solicitudes posteriores a la nota devolutiva del cuatro (04) de junio de dos mil quince (2015). Sin embargo, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, emitió distintas notas devolutivas con distintos argumentos¹⁴.

12. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió el veintiuno (21) de abril de dos mil diecisiete (2017) nota devolutiva, que negó la inscripción de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) por no identificarse el área en el sistema métrico decimal¹⁵.

13. Libia Oviedo Pereira le solicitó el diecisiete (17) de julio de dos mil dieciocho (2018) al Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá, D. C., el desarchivo del proceso de declaración de pertenencia¹⁶ y el diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) solicitó que se proferiera un auto aclaratorio, que indicase las partes procesales, el área en sistema métrico decimal y los linderos del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217¹⁷.

14. El Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá, D. C., negó la solicitud de aclaración el veintiocho (28) de septiembre de dos mil dieciocho, pues no se cumplían los requisitos consagrados en el artículo 285 del Código General del Proceso¹⁸.

15. Libia Oviedo Pereira le solicitó el veintiséis (26) de octubre de dos mil dieciocho (2018) al Juzgado Veintitrés de Circuito de Bogotá, D. C., corregir la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2018) y que, en consecuencia, se agregasen los nombres y cédulas de las partes procesales, se indicase el área del bien inmueble en el sistema métrico decimal y se identificasen los linderos¹⁹.

16. El Juzgado Veintitrés de Circuito de Bogotá, D. C., negó la solicitud de corrección el treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018) pues, por una parte, no se cumplían los requisitos previstos en los

¹³ Cuaderno 1, f. 152.

¹⁴ Cuaderno 1, ff. 9-13.

¹⁵ Cuaderno 1, f. 29.

¹⁶ Cuaderno 1, f. 154.

¹⁷ Cuaderno 1, ff. 154ss.

¹⁸ Cuaderno 1, f. 171.

¹⁹ Cuaderno 1, ff. 172s.

artículos 285 y 286 del Código General del Proceso y, por otra parte, porque el juez identificó plenamente el bien inmueble y se remitió dicha información a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur²⁰.

17. Desde la negativa del Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá, D. C., hasta la fecha, Libia Oviedo Pereira no ha podido registrar la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014). Por ello, interpuso acción de tutela contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona sur, pues considera que la entidad vulnera su derecho fundamental al debido proceso y solicita que se proceda al registro de la sentencia.

B. Actuaciones procesales

1. Admisión y contestación

18. El Juzgado Noveno Penal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Bogotá, D. C., admitió la acción de tutela el primero (01) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y corrió traslado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, para que se manifestase sobre los hechos y las pretensiones de la demanda²¹; asimismo, vinculó al Juzgado Primero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., o a quien hubiese asumido el proceso de declaración de pertenencia, para que se manifestase también sobre la acción de tutela.

a. Respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur

19. La entidad contestó la acción de tutela el cuatro (04) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y le solicitó al juez de tutela negar el amparo invocado por la accionante²². Para ello, la entidad manifestó que, efectivamente, la tutelante ha solicitado en catorce (14) ocasiones la inscripción de la sentencia y que estas solicitudes han sido negadas²³. Sin embargo, las notas devolutivas se han emitidos en virtud del control de legalidad que debe realizar el registrador a todos los títulos o documentos sometidos a registro²⁴. En este control de legalidad se verifica el

²⁰ Cuaderno 1, f. 176.

²¹ Cuaderno 1, f. 17.

²² Cuaderno 1, f. 29.

²³ Cuaderno 1, f. 27.

²⁴ Cuaderno 1, ff. 27s.

cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 1579 de 2019²⁵, entre ellos, la debida identificación del inmueble mediante la indicación de su área en el sistema métrico decimal²⁶.

20. En ese sentido, la entidad considera que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, sino que se aquella ha actuado dentro de los parámetros establecidos por el legislador²⁷.

b. Respuesta del Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá, D. C.

21. El Juez Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá, D. C., contestó la acción de tutela el cuatro (04) de marzo de dos mil catorce (2014) y le solicitó al juez de tutela desvincularlo del proceso²⁸. En su opinión, las actuaciones del juez ordinario no configuran de forma alguna una vía de hecho que justifique la acción de tutela²⁹ y, para demostrarlo, entregó copia del expediente, así como de las actuaciones surtidas en virtud de éste.

2. Decisión de primera instancia

22. El Juzgado Noveno Penal para Adolescentes con Función de Garantías de Bogotá, D. C., declaró improcedente la acción de tutela³⁰ mediante sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). En opinión del juez de tutela de primera instancia, la accionante ha presentado durante cinco años solicitudes de inscripción de la sentencia que la declara titular del derecho de propiedad por prescripción adquisitiva extraordinaria y que esta situación implica una dilación injustificada³¹.

23. Sin embargo, el juez de tutela también consideró que la acción de tutela no cumplía con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. Para aquel, no es comprensible que la accionante se haya demorado en la presentación del recurso de amparo³² sin que justificase la tardanza (aunque no se indica con claridad cuál es el tiempo que dejó transcurrir la

²⁵ Cuaderno 1, f. 28.

²⁶ Cuaderno 1, f. 29.

²⁷ Cuaderno 1, f. 29.

²⁸ Cuaderno 1, f. 32.

²⁹ Cuaderno 1, f. 32.

³⁰ Cuaderno 1, f. 203.

³¹ Cuaderno 1, f. 198.

³² Cuaderno 1, f. 201.

accionante); asimismo, el juez indicó que la accionante contaba con la vía administrativa para atacar las notas devolutivas³³.

3. Impugnación

24. Libia Oviedo Pereira impugnó la decisión del Juzgado Noveno Penal para Adolescentes con Función de Control de Garantías. En su opinión, el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que ella realizó durante cinco años todas las acciones tendientes a seguir las observaciones de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur³⁴. En ese sentido, la accionante fue diligente. Asimismo, ella considera que el juez de tutela no tuvo en cuenta que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur la mantiene en una situación “*ping-pong*”³⁵, pues aquella ha enviado en distintas ocasiones a la accionante ante el juez ordinario para que oficie la información necesaria, la entidad se ha negado constantemente a registrar la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014)³⁶.

4. Decisión de segunda instancia

25. El Juzgado Cuarto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, D. C., confirmó la sentencia³⁷ del Juzgado Noveno Penal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Bogotá, D. C., mediante sentencia del veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019).

26. En opinión del juez de tutela de segunda instancia, la accionante no acudió a la vía ordinaria ni demostró cuál era el perjuicio irremediable³⁸; asimismo, el juez consideró que, si el problema se encontraba en la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), debió dirigir la acción contra la providencia judicial y, por tanto, demostrar la configuración de una vía de hecho³⁹.

C. Pruebas en el proceso

27. En el expediente reposan las siguientes pruebas:

³³ Cuaderno 1, f. 201.

³⁴ Cuaderno 1, f. 207.

³⁵ Cuaderno 1, f. 209.

³⁶ Cuaderno 1, f. 210.

³⁷ Cuaderno 2, f. 14.

³⁸ Cuaderno 2, f. 13.

³⁹ Cuaderno 2, f. 13.

- a) Copia del certificado de tradición y libertad del bien inmueble identificado con núm. 50S-331217⁴⁰;
- b) copia de la inspección judicial realizada dentro del proceso ordinario de declaración de pertenencia núm. 2012-023⁴¹;
- c) copia del examen pericial sobre el inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217, dentro del proceso ordinario de declaración de pertenencia núm. 2012-023⁴²;
- d) copia del impuesto predial unificado del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217⁴³;
- e) copia del certificado catastral del bien inmueble identificado con cédula catastral D64BST84A13⁴⁴;
- f) copia de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), en el cual se declara a Libia Oviedo Pereira como titular del derecho de propiedad sobre el bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217 por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio⁴⁵;
- g) copia del oficio remitido el veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, en el cual se ordena el registro de la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014)⁴⁶;
- h) copia de las notas devolutivas 2014-95592⁴⁷ y 2015-42539⁴⁸;
- i) copia de los certificados de ejecutoria⁴⁹;
- j) copia de los oficios que indican la identificación del bien inmueble⁵⁰;
- k) copia del auto que niega la solicitud de aclaración⁵¹ y;
- l) copia del auto que niega la solicitud de corrección⁵².

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

⁴⁰ Cuaderno 1, ff. 45ss.

⁴¹ Cuaderno 1, ff. 98ss.

⁴² Cuaderno 1, ff. 102ss.

⁴³ Cuaderno 1, f. 112.

⁴⁴ Cuaderno 1, ff. 114s.

⁴⁵ Cuaderno 1, ff. 122ss.

⁴⁶ Cuaderno 1, f. 140.

⁴⁷ Cuaderno 1, f. 142.

⁴⁸ Cuaderno 1, f. 151.

⁴⁹ Cuaderno 1, ff. 143, 146 y 148.

⁵⁰ Cuaderno 1, ff. 149, 150 y 153.

⁵¹ Cuaderno 1, f. 171.

⁵² Cuaderno 1, f. 176.

28. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos por el Juzgado Noveno Penal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Bogotá, D. C., y el Juzgado Cuarto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, D. C., en el proceso de tutela objeto de estudio, conforme al artículo 241 numeral 9 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 56 del Acuerdo 02 de 2015.

B. Planteamiento del caso y problema jurídico

1. Presentación del caso

29. Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira adquirió el derecho de propiedad sobre el bien inmueble identificado con folio de matrícula núm. 50S-331217 mediante la sentencia proferida el veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Primero Civil del Circuito, que declaró la prescripción adquisitiva extraordinaria y ordenó la inscripción de la sentencia en el folio de matrícula.

30. Desde el momento en que el juez ordinario declaró la prescripción adquisitiva hasta el treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018), Libia Oviedo ha solicitado la inscripción de la sentencia en catorce (14) ocasiones. En todas ellas, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur ha emitido notas devolutivas, que indican distintas razones de rechazo, a pesar de que la accionante ha realizado acciones tendientes a corregir los errores indicados por la entidad.

31. La accionante considera que la negativa constante de la Oficina de Registro de instrumentos Públicos vulnera su derecho fundamental al debido proceso y, por ello, solicita a través de la acción de tutela que se le ordene a la entidad inscribir la decisión judicial en el folio de matrícula inmobiliaria.

32. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos considera que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, pues sus actuaciones se realizan conforme al procedimiento y requisitos establecidos por la ley; mientras que el Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá (juzgado de origen del proceso de declaración de pertenencia) ha indicado que ha oficiado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur toda la información requerida por esta entidad y solicitada por la accionante, y, en ese sentido, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno ni incurrido en una vía de hecho.

2. Problema Jurídico

33. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que, en los términos de la acción de tutela, podría existir una afectación al derecho a la propiedad privada en su ámbito irreductible de protección⁵³ y al derecho al debido proceso administrativo. Considerar una posible afectación del derecho a la propiedad privada, en su ámbito irreductible de protección, no significa reconocer que la acción de tutela sea, por regla general, el mecanismo de defensa de este derecho. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la defensa de la propiedad privada procede, excepcionalmente⁵⁴, cuando⁵⁵: a) cuando se afecta su núcleo esencial o ámbito irreductible de protección, es decir, cuando se afecta el nivel mínimo de los atributos de uso goce y

⁵³ Consideración 58.

⁵⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 172 de 2016.

⁵⁵ Anteriormente, se empleaba el criterio de conexidad. La defensa del derecho a la propiedad por vía de tutela era procedente, cuando “*se garantice igualmente el pleno ejercicio de otros derechos, estos si catalogados como fundamentales. La afectación del derecho a la propiedad tiene incidencia directa en el efectivo goce y respeto de otros derechos que como la vivienda digna, el trabajo, el mínimo vital y la propia vida entre otros, imponen el deber al juez constitucional de garantizar la protección oportuna del derecho a la propiedad privada, por consolidarse que entre éste y otros derechos de carácter fundamental existe una inescindible conexidad*”. C. Const., sentencia de tutela T- 1321 de 2005. Sin embargo, esta Corporación cambió el criterio, pues desde el primer plano, la Corte precisó que los derechos fundamentales poseen una estructura compleja o una multiplicidad de facetas, por lo que su satisfacción acarrea el cumplimiento de un haz de obligaciones tanto positivas como negativas para el Estado. En ese sentido, en el fallo T-760 de 2008 sentenció la Corporación que atribuir la cualidad de prestacional a un derecho es un error categorial, pues esa característica se predica de algunas de sus facetas y no del derecho considerado como un todo. En el plano dogmático, en sentencia T-016 de 2007 explicó la Corte que en el marco del DIDH se ha construido un consenso generalizado sobre las propiedades de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, las cuales destacan que existe una relación intrínseca entre todos los derechos en tanto su fundamento y finalidad es la eficacia de la dignidad humana, constatación que –siguiendo el fallo mencionado– hace en alguna medida artificioso el criterio de conexidad.

En razón de lo anterior, la Corte concluyó que son derechos fundamentales todos aquellos derechos constitucionales que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) sobre cuya fundamentalidad existen consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario. Con base en estos criterios, la Corte ha ido definiendo en cada caso concreto las facetas de los derechos sociales son justiciables por vía de tutela, y cuáles no lo son, pese a ostentar la categoría de fundamentales. Así las cosas, para la Corte todos los derechos exigibles (o justiciables) mediante la acción de tutela son fundamentales. Sin embargo, no todos los aspectos que configuran un derecho fundamental son necesariamente susceptibles de protección a través de la acción de tutela”. C. Const., sentencia de tutela T- 454 de 2012.

disposición⁵⁶ y; b) cuando la propiedad privada tiene una relación directa con la dignidad humana⁵⁷.

34. Por ello, la Sala se determinará si la renuencia de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur a inscribir la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) en el folio de matrícula núm. 50S-331217 vulnera el derecho a la propiedad privada y el derecho al debido proceso administrativo de Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira.

35. Para responder este problema, la Sala Novena de Revisión abordará: a) los requisitos de procedencia de la acción de tutela; b) el derecho a la propiedad privada y su forma de concreción; c) el debido proceso administrativo aplicado al procedimiento de inscripción de títulos ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y; d) el caso en concreto.

C. Procedencia de la acción de tutela

36. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia consagra que **toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, **en todo momento y lugar**, mediante un procedimiento sumario, **por sí misma o por quién actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus **derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que estos se resulten **vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública**.

1. Titularidad de la acción

37. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política consagra que toda persona puede ejercer la acción de tutela. Ella, a su vez, puede intervenir por sí misma o por quien actúe en su lugar. La segunda

⁵⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 454 de 2012: “En otras palabras, la propiedad privada es un derecho fundamental cuando la afectación de ese núcleo mínimo de protección del goce y el uso de los bienes implique un menoscabo de ese atributo inherente a la persona en tanto ser racional, independientemente de cualquier consideración de naturaleza o de alcance positivo. En las demás ocasiones, la propiedad no es un derecho fundamental y si ello no es así, mucho menos puede ser exigible mediante la acción de tutela”. Véase también, por ejemplo, C. Const., sentencia de tutela T-575 de 2011.

⁵⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 454 de 2012: “En cuanto tiene que ver con la propiedad privada, estos dos aspectos –fundamentalidad y justiciabilidad- se encuentran estrechamente ligados. El criterio mantenido por esta Corte es que únicamente algunas facetas del derecho constitucional a la propiedad privada adquieren el carácter de fundamental y, solo cuando ello ocurre, la propiedad es susceptible de protección mediante la acción de tutela. Concretamente, para la Corte, **la propiedad solo puede ser considerada un derecho fundamental cuando las facetas invocadas por los accionantes (uso, goce, usufructo, etc.) tengan una relación directa con la dignidad humana**”.

alternativa propuesta por el artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia fue desarrollada por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual consagra tres variables: a) el ejercicio de la acción de tutela a través de representante –artículo 10 inciso 1 del Decreto 2591 de 1991–; b) el ejercicio de la acción mediante agencia oficiosa –artículo 10 inciso 2 del Decreto 2591 de 1991– y; c) el ejercicio de la acción a través del Defensor del Pueblo y los personeros municipales –artículo 10 inciso 3 en concordancia con los artículos 46 y siguientes del Decreto 2591 de 1991–. En el presente caso debe revisarse la acción de tutela mediante representante.

38. El artículo 10 inciso 1 oración 1 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela podrá ser interpuesta a través de representante. Esta expresión comprende dos tipos de representación, a saber, el representante legal –en el caso de menores de edad y personas jurídicas, entre otros– y el apoderado judicial⁵⁸.

39. Cuando el recurso de amparo es interpuesto por apoderado judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido los siguientes requisitos⁵⁹: a) debe otorgarse un poder⁶⁰, el cual se presume auténtico –artículo 10 inciso 1 oración 2 del Decreto 2591 de 1991–; b) el poder es un acto jurídico formal, por lo que debe realizarse por escrito; c) el poder debe ser especial⁶¹; d) el poder no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes a la acción de tutela⁶² y; e) el destinatario del acto de apoderamiento solo puede ser un profesional en derecho habilitado con tarjeta profesional⁶³.

2. Destinatario de la acción (legitimación por pasiva)

40. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política establece que la acción de tutela procede por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

41. La Corte Constitucional ha sostenido que la legitimación por pasiva debe entenderse, por una parte, como la aptitud legal que tiene una entidad para asumir la responsabilidad que surja con ocasión de la

⁵⁸ C. Const., sentencias de tutela T- 088 de 1999; T- 658 de 2002; T- 047 de 2005; T- 697 de 2006.

⁵⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 975 de 2005.

⁶⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 088 de 1999.

⁶¹ C. Const., sentencia de tutela T- 001 de 1997, reiterado por la sentencia T- 658 de 2002.

⁶² Cfr. C. Const., sentencia de tutela T-658 de 2002.

⁶³ C. Const., sentencias de tutela T- 530 de 1993, reiterada por la sentencia T-821 de 1999; T- 414 de 2000.

vulneración o amenaza de un derecho fundamental⁶⁴ y, por otra parte, como la facultad procesal que se le reconoce al demandado para que desconozca o controvierta la reclamación que el actor dirige contra él mediante el recurso de amparo⁶⁵.

3. Subsidiariedad

42. El artículo 86 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia consagra que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esta disposición fue desarrollada por el artículo 6 numeral 1 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece que la acción de tutela no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, a menos que se configure una de las siguientes situaciones⁶⁶: a) que la acción de tutela se interponga para evitar un perjuicio irremediable o; b) cuando se compruebe que, a pesar de existir un recurso o mecanismo judicial ordinario, éste no sea idóneo o efectivo al revisar el caso en concreto⁶⁷ –y las circunstancias particulares de la persona–.

43. La jurisprudencia constitucional ha fijado los alcances de estas dos excepciones. Respecto al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha manifestado que debe demostrarse⁶⁸: a) la inminencia del perjuicio; b) la gravedad del mismo; c) la urgencia de las medidas conducentes para su superación y; d) la imposibilidad de postergarlas.

44. En cuanto a la idoneidad y la eficacia, la Corte Constitucional ha entendido la primera como la existencia de un recurso judicial que es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales⁶⁹; mientras que la segunda la ha entendido como la existencia de un recurso que esté diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que debe determinarse si los mecanismos existentes protegen de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a partir de las circunstancias del caso en concreto⁷⁰. Para dicha comprobación pueden emplearse, a su vez,

⁶⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2019.

⁶⁵ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 011 de 2019.

⁶⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017

⁶⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

⁶⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2019.

⁶⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁷⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

criterios tales como la calidad de sujeto de especial protección, así como la situación de debilidad manifiesta de la persona o la comunidad⁷¹.

45. En materia de actos administrativos, la Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo para la protección de derechos, pues la persona tiene la vía contencioso administrativa para controvertir la legalidad de los actos administrativos⁷². Sin embargo, esta Corporación también ha indicado que la acción de tutela es procedente en aquellos casos en los cuales se acredite un perjuicio irremediable y, por ello, se habilita al juez constitucional para que, entre otros, suspenda la aplicación del acto administrativo u ordene que el mismo no se ejecute, mientras se surte el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa⁷³.

4. Inmediatez

46. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia establece que la acción de tutela podrá interponerse en *todo momento* y lugar. Esto significa, según la Corte Constitucional, que no existe un término de caducidad para interponer la acción de tutela⁷⁴; pero lo anterior no implica, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, que la acción de tutela pueda ejercitarse en un tiempo indefinido desde el momento en que ocurre la vulneración o amenaza al derecho fundamental⁷⁵, pues ello implicaría una desnaturalización de la acción⁷⁶.

47. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable⁷⁷. Éste no se define, a su vez, mediante la determinación de un período concreto o mediante reglas estrictas e inflexibles⁷⁸, sino a través de un estudio de las circunstancias particulares del caso⁷⁹ y de la afectación permanente en el tiempo⁸⁰.

⁷¹ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

⁷² C. Const., sentencia de tutela T- 243 de 2014.

⁷³ C. Const., sentencia de tutela T- 243 de 2014.

⁷⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁷⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 009 de 2013.

⁷⁶ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 737 de 2017.

⁷⁷ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 737 de 2017.

⁷⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁷⁹ C. Const., sentencias de tutela T- 737 de 2017; T- 739 de 2017.

⁸⁰ C. Const., sentencias de tutela T- 737 de 2017; T- 739 de 2017,

5. Verificación de los requisitos de procedencia

48. Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira interpuso acción de tutela mediante su apoderado judicial. Para ello, la tutelante otorgó un poder especial el veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), que faculta al apoderado para interponer acción de tutela⁸¹. Este poder cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional y, por tanto, se entiende satisfecho el requisito de titularidad de la acción.

49. La acción de tutela se dirige contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona Sur. Ésta es una dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, según el artículo 20 inciso 1 del Decreto 302 de 2004, y le corresponde la prestación del servicio público dirigido a garantizar la seguridad jurídica y la legalidad en relación con los derechos reales. En ese sentido, la entidad es la responsable del registro de la decisión judicial y, por tanto, se entiende satisfecho el requisito de destinatario de la acción.

50. El Consejo de Estado ha indicado que los actos emitidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituyen actos administrativos auténticos⁸² que pueden ser revisados a través de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011. En ese sentido, podría decirse, en principio, que la accionante cuenta con la acción contencioso administrativa para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

51. Sin embargo, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que, en el presente caso, dicha acción no es idónea ni eficaz. La accionante lleva cinco años sin poder registrar la decisión judicial y obligarla a activar la jurisdicción contencioso administrativa podría significar imponer una carga gravosa sobre ella, pues, mientras se define judicialmente su situación –no existe un término exacto de duración–, no podrá tomarse una medida provisional de registro (salvo la inscripción de la demanda, la cual no la acredita como propietaria). Asimismo, la no inscripción de la sentencia puede significar una afectación, en principio, del ámbito irreductible del derecho a la propiedad –uso, goce y disposición–, ya que, de acuerdo a las reglas jurisprudenciales, la única prueba que la acredita como propietaria es el registro y, en ese sentido, no puede ejercer derechos como la enajenación,

⁸¹ Cuaderno 1, f. 13.

⁸² C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

entre otros⁸³. Por tanto, se entiende satisfecho el requisito de subsidiariedad.

52. La tutela fue interpuesta el veintiocho (28) de febrero y admitida el primero (1) de marzo de dos mil diecinueve (2019), es decir, cuatro (4) meses después del último oficio emitido por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito, que declaró improcedente la solicitud de corrección⁸⁴. Se considera, entonces, que la accionante formuló el recurso de amparo en un plazo razonable. Pero, además, la Sala Novena de Revisión considera que, en principio, pareciese existir una afectación permanente al ámbito irreductible de protección del derecho a la propiedad privada. En ese sentido, se entiende satisfecho el requisito de inmediatez.

53. Por lo anterior, la Sala Novena de Revisión considera que la acción cumple con los requisitos de procedencia de la acción de tutela y procederá al análisis material de esta.

D. Análisis material de la acción de tutela

1. Derecho a la propiedad privada

54. El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia consagra, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, seis principios, a saber: a) la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles; b) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de la propiedad; c) el reconocimiento del carácter limitables de la propiedad; d) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; e) el señalamiento de su función social y ecológica y; f) las modalidades y los requisitos de la expropiación. En el presente caso se estudiará la garantía de la propiedad privada.

55. El artículo 58 inciso 1 oración 1 de la Constitución Política de Colombia establece que se garantizarán la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. La Corte Constitucional ha definido el derecho a la propiedad como el derecho

⁸³ Consideraciones 78ss.

⁸⁴ Cuaderno 1, f. 176.

subjetivo⁸⁵ que tiene toda persona sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta al titular para usar, gozar, explotar y disponer del él⁸⁶.

a. Titularidad del derecho (ámbito personal de protección)

56. El derecho a la propiedad privada es un derecho universal. Toda persona natural, sin distinción alguna, y toda persona jurídica⁸⁷ pueden acceder a ella y ejercer las acciones que derivan de la posición jurídica reconocida por la constitución y las leyes.

b. Contenido del derecho (ámbito material de protección)

aa. Reglas generales

57. El artículo 58 inciso 1 oración 1 de la Constitución Política establece que la propiedad privada y los derechos adquiridos se garantizan conforme a las leyes civiles. Esto significa que la propiedad privada es un derecho fundamental⁸⁸ de concreción legislativa, es decir, que sus contenidos y límites son establecidos por el Legislador.

58. Sin embargo, debe tenerse claro que su ámbito irreductible de protección se encuentra compuesto por los atributos de uso, goce y disposición⁸⁹. Esto implica que el legislador no puede definirlo todo y limitar a libre arbitrio las facultades que abarca el derecho subjetivo. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional sostiene que el ejercicio del derecho a la propiedad privada no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que impliquen el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición, así como de obtener una utilidad económica sobre sus bienes⁹⁰.

59. El legislador podrá, en consecuencia, establecer criterios sobre el ejercicio del derecho a la propiedad, siempre y cuando no afecte elementos esenciales y no consagre situaciones prohibidas por la

⁸⁵ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 133 de 2009.

⁸⁶ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 410 de 2015, reiterada por la sentencia SU- 454 de 2016.

⁸⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 172 de 2016.

⁸⁸ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 595 de 1999.

⁸⁹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 595 de 1999, reiterada en las sentencias C- 189 de 2006;

⁹⁰ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 189 de 2006.

Constitución Política de Colombia. Por ejemplo, el legislador, por regla general, no podrá expedir leyes que desconozcan la propiedad adquirida según leyes preexistentes, según el artículo 58 inciso 1 oración 1 de la Constitución Política de Colombia, ni podrá autorizar apropiaciones oficiales indebidas⁹¹ (sin fundamento legal, ni procedimiento ni garantía de derechos).

60. Las leyes podrán regular la propiedad privada desde dos grandes perspectivas. La primera consiste en normar los atributos de la propiedad, a saber⁹²: a) la facultad que tiene la persona de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir (*ius utendi*); b) la posibilidad que tiene el titular del derecho subjetivo de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación (*ius fruendi o fructus*) y; c) el derecho de disposición, que consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario, tales como la enajenación. La segunda perspectiva consiste en regular los momentos del derecho subjetivo, tales como la adquisición de la propiedad, el ejercicio de facultades sobre ésta y sus formas de limitación.

61. La Sala Novena de Revisión procederá a revisar esta segunda dimensión, en especial en lo relacionado con la adquisición del bien. Para ello, se presentará sucintamente el concepto de propiedad en el derecho civil. Posteriormente las generalidades sobre el título y el modo, así como la prescripción como modo de adquisición. Luego se analizará el papel de certificado de libertad y tradición, y el proceso de registro.

bb. Desarrollo legislativo

62. Las normas relacionadas con el concepto básico de la propiedad y con sus atributos se encuentran en el Código Civil. Si bien este cuerpo normativo es anterior a la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional ha armonizado los contenidos de aquel con las normas constitucionales⁹³.

63. El artículo 669 inciso 1 del Código Civil define la propiedad como como el derecho real sobre una cosa (corporal o incorporal), para gozar y disponer de ella, siempre y cuando no atente contra la ley o contra el derecho ajeno. La propiedad, a su vez, se consolida, conforme al artículo

⁹¹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 133 de 2009.

⁹² C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 189 de 2006, reiterada por las sentencias C- 133 de 2009, T- 575 de 2011, C- 410 de 2015, C- 750 de 2015, C- 192 de 2016 y T- 172 de 2016.

⁹³ Véase, entre otros, C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 595 de 1999.

63 inciso 1 del Código Civil y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a través de las figuras del título y modo⁹⁴. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia sostiene que, en virtud de estas dos figuras, los particulares pueden adquirir el derecho de dominio sobre las cosas y este derecho permanecerá en cabeza del titular, siempre y cuando no sobrevenga una causa extintiva del mismo⁹⁵.

64. El título es entendido por la Corte Constitucional como aquello que faculta para adquirir de manera directa el derecho real⁹⁶, a saber, el hecho del hombre generador de obligaciones –contrato de compraventa, donación, sucesión, etc.– o la ley⁹⁷. El título se encuentra regulado, entre otros, en los artículos 759 y 765, 766 y 767 del Código Civil, que consagran una clasificación entre los títulos justos y los títulos no justos⁹⁸, así como las reglas de convalidación y registro de los títulos.

65. El modo es, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el medio para alcanzar el derecho real⁹⁹ o la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título, cuando éste genera la constitución o transferencia de los derechos reales¹⁰⁰. Los modos son¹⁰¹, de acuerdo con el artículo 673 inciso 1 del Código Civil, la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

66. El Consejo de Estado, por su parte, ha indicado que, en materia de bienes inmuebles, debe entenderse que¹⁰²: a) para la transmisión del derecho real del dominio, se requiere de la existencia de un justo título traslativo o una causa remota o mediata, y un modo que haga efectiva esa transferencia del derecho real; b) la dualidad -título y modo- es inescindible; c) el modo para transferir el dominio de un bien inmueble se realiza necesariamente a través de la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

⁹⁴ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo a esta Corporación, “(...) en el derecho civil se distinguen claramente las nociones de título y modo. Así, el primero es el hecho del hombre o la sola ley que establece obligaciones o lo faculta para la adquisición de derechos reales, conforme lo tiene establecido desde antiguo la doctrina universal, al paso que el segundo es la manera como se ejecuta o realiza el título”. C. Sup. Jus., SC, sentencia del 09.06.1999 (5265), M. P. Pedro Lafont Pianetta.

⁹⁵ C. Sup. Jus., SC., sentencia del 09.06.1999 (5265), M. P. Pedro Lafont Pianetta.

⁹⁶ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016.

⁹⁷ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016.

⁹⁸ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016.

⁹⁹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 133 de 2009; sentencia de tutela T- 575 de 2011.

¹⁰⁰ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016.

¹⁰¹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 133 de 2009; sentencia de tutela T- 575 de 2011.

¹⁰² C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 75.

67. La Sala Novena de Revisión procederá entonces a exponer sucintamente la prescripción adquisitiva de dominio, así como el procedimiento de inscripción de la sentencia, conforme a las reglas del debido proceso administrativo.

cc. La Prescripción adquisitiva de dominio

α. Aspectos materiales

68. La prescripción es un modo de extinguir obligaciones y de adquirir derechos. El artículo 2512 inciso 1 del Código Civil consagra que la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso, y concurriendo los demás requisitos legales. La Corte Constitucional ha sostenido que la prescripción –entre ellas la extraordinaria– es la consecuencia lógica de la negligencia o inactividad de quien debe hacer valer su derecho oportunamente¹⁰³. Esta consecuencia consiste, por un lado, en recoger mediante el derecho objetivo el efecto psicológico y social que determina el paso del tiempo¹⁰⁴ y, por otra parte, en crear un derecho subjetivo, con todas las consecuencias que ello implica¹⁰⁵.

69. Una de las finalidades de la prescripción es garantizar la seguridad jurídica y el orden público, pues el interés general y la sociedad exigen que haya certeza y estabilidad en las relaciones jurídicas¹⁰⁶.

70. Por otra parte, la prescripción adquisitiva se clasifica en ordinaria y extraordinaria¹⁰⁷. La primera requiere de la posesión regular no interrumpida, durante el tiempo que las leyes requieren, conforme al artículo 2528 del Código Civil. La posesión regular consiste en que ésta cuenta con un justo título y ha sido adquirido de buena fe, conforme al artículo 764 de inciso 2 del Código Civil¹⁰⁸; el tiempo ininterrumpido es definido por el Legislador¹⁰⁹. Actualmente, el artículo 2529 inciso 1 del Código Civil, modificado por el artículo 4 de la Ley 791 de 2003, establece que el tiempo necesario a la prescripción ordinaria es de tres (3) años para los muebles y de cinco (5) años para bienes inmuebles.

¹⁰³ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 597 de 1998.

¹⁰⁴ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 597 de 1998.

¹⁰⁵ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 597 de 1998.

¹⁰⁶ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 597 de 1998.

¹⁰⁷ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 466 de 2014.

¹⁰⁸ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 466 de 2014.

¹⁰⁹ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 09.06.1999 (5265), M. P. Pedro Lafont Pianetta.

71. La segunda –prescripción extraordinaria– no requiere un justo título, pero sí buena fe y un lapso ininterrumpido de diez (10) años¹¹⁰, conforme al artículo 2531 numerales 1 y 2 en concordancia con el artículo 2532 del Código Civil.

β. Aspectos procedimentales

72. La prescripción adquisitiva debe declararse por vía judicial¹¹¹, conforme a las reglas establecidas en las leyes procedimentales vigentes. En este proceso, el ciudadano tiene la obligación tanto en el proceso legal de prescripción adquisitiva¹¹² como en el trámite de registro de la sentencia de actuar de manera diligente y adecuada¹¹³. Esto significa, que la parte interesada en iniciar el proceso de pertenencia debe suministrar toda la información que esté a su alcance y se requiera para lograr la verdadera identificación del inmueble objeto de litigio, así como de los titulares de éste¹¹⁴. Esta obligación, a su vez, se satisface, principalmente, mediante la presentación del respectivo folio de matrícula del bien¹¹⁵.

73. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional no ahondará en las particularidades del procedimiento de declaración de pertenencia, sino que indicará dos de sus aspectos esenciales.

74. El primero de ellos consiste en que la declaración de pertenencia debe respetar los derechos fundamentales, en especial la igualdad y el debido proceso, conforme a los artículos 4, 11 y 14 del Código General del Proceso. En especial, debe garantizarse que las personas puedan ejercer su derecho de acción, así como de defensa. Por ello, la Corte Constitucional ha sostenido que la declaración de pertenencia requiere de la presentación del certificado del registrador de instrumentos públicos¹¹⁶, regla que se concreta en el artículo 407 numeral 5 del Código de Procedimiento civil y el artículo 375 inciso 1 numeral 5 del Código General del Proceso.

75. El segundo aspecto consiste en que la prescripción adquisitiva se compone de dos momentos. El primero de ellos es el procedimiento judicial, el cual se rige por las normas procedimentales vigentes; mientras

¹¹⁰ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 466 de 2014.

¹¹¹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1159 de 2008.

¹¹² C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

¹¹³ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

¹¹⁴ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

¹¹⁵ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

¹¹⁶ C. Const., sentencia de unificación SU- 454 de 2016.

que el segundo es el trámite de registro, el cual se rige por las normas de notaria y registro.

76. El procedimiento judicial finaliza con la orden de registrar de la decisión judicial. El artículo 2534 del Código Civil consagra que la sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos, pero no valdrá contra terceros sin la competente inscripción. El registro, a su vez, se constituyó en un paso del procedimiento de declaración de pertenencia. El artículo 407 numeral 11 oración 2 del Código de Procedimiento Civil consagraba que el juez debía ordenar la inscripción de la sentencia en el competente registro; mientras que el artículo 375 inciso 1 numeral 10 del Código General del Proceso establece que la sentencia que declara la pertenencia producirá efecto *erga omnes* y se inscribirá en el registro respectivo. Una vez inscrita, nadie podrá demandar sobre la propiedad o posesión del bien por causa anterior a la sentencia.

77. El registro de la sentencia se fundamenta, según la Corte Suprema de Justicia, en el hecho de que la decisión judicial no es el acto constitutivo del justo título, sino que es el acto mediante el cual se declara la posesión ininterrumpida, acompañada del justo título y la buena fe –si se está ante una posesión regular– o solo de la buena fe¹¹⁷ –si se está ante una posesión irregular–; por otra parte, la sentencia tampoco se considera un modo, pues ella constituye el documento equivalente a la escritura pública para proceder al acto de registro, conforme al artículo 2534 del Código Civil.

78. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el certificado de tradición y libertad expedido por el registrador cumple unas funciones esenciales. Desde la perspectiva procesal, la Corte Constitucional ha identificado algunas. La primera consiste en que este instrumento permite establecer la competencia funcional y territorial en los casos en que exista un pleito sobre un bien inmueble¹¹⁸. La segunda hace referencia a que, a través de este certificado, es posible identificar el sujeto pasivo del proceso, para que éste sea notificado y pueda ejercer la defensa legítima de sus derechos¹¹⁹. La tercera, y quizá la más importante, consiste en otorgar

¹¹⁷ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 09.06.1999 (5265), M. P. Pedro Lafont Pianetta.

¹¹⁸ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000. Este criterio también es empleado por la Corte Suprema de Justicia. C. sup. Jus. SC, conflicto de competencia del 17.02.2006 (01593-00), M. P. César Julio Valencia Copete: “(...) *se reitera, el que es expedito para demostrar, por lo menos en principio, el lugar de ubicación del terreno objeto de la pretendida usucapión es el proveniente del registrador de instrumentos públicos*”.

¹¹⁹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

primacía a los principios de seguridad jurídica y de eficiencia, economía y celeridad procesales, ya que el certificado de libertad y tradición permite claridad frente a la situación de titularidad de derechos reales¹²⁰, así como la identificación adecuada del bien.

79. Desde una perspectiva probatoria, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que el certificado de tradición y libertad nace de una actuación oficial de un servidor público en ejercicio de sus funciones¹²¹ y, por tanto, es un instrumento público que hace fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en él hace el servidor público¹²². Este instrumento público cumple, a su vez, con unas funciones concretas¹²³: a) dar cuenta de la existencia del predio -especie singular de existencia jurídica-; b) servir a propósito de determinar quién es el propietario actual del inmueble, así como dar información sobre los titulares inscritos de derechos reales principales; c) constituir un medio para garantizar la publicidad del proceso y; d) prestar su concurso como medio para identificar el inmueble, pues los datos consignados en el certificado de tradición y libertad sirven para demostrar si el predio pretendido realmente existe, así como para saber si es susceptible de ser ganado por prescripción.

80. Desde una perspectiva material, el certificado de tradición y libertad permite el ejercicio efectivo de las facultades derivadas del derecho a la propiedad. El artículo 2534 oración 2 del Código Civil en concordancia con el artículo 47 de la Ley 1579 de 2012 establece que la decisión judicial -u otro título sometido a registro- no será oponible a terceros, sino desde la fecha de registro de aquella. Esto significa, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que el acto es válido para las partes, pero ineficaz respecto a terceros¹²⁴ o, en otras palabras, que la sentencia no puede afectar a terceros¹²⁵. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, sin el registro y el certificado de tradición y libertad, la persona no podrá ejercer adecuadamente los derechos de propiedad sobre el bien inmueble, pues no podrá demostrar ante las demás personas que es el titular de éste. Ello se indica, especialmente, en los principios del procedimiento registral, entre ellos la legitimidad y el

¹²⁰ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 383 de 2000.

¹²¹ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 16.05.2016 (SC 6267-2016), M. P. Margarita Cabello Blanco.

¹²² C. Sup. Jus., SC, sentencia del 16.05.2016 (SC 6267-2016), M. P. Margarita Cabello Blanco.

¹²³ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 16.05.2016 (SC 6267-2016), M. P. Margarita Cabello Blanco.

¹²⁴ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 04.05.1959, Gaceta judicial, tomo XC, núm. 2211-2212, p. 504.

¹²⁵ C. Sup. Jus., SC, sentencia del 26.08.1947, Gaceta judicial, tomo LXXXVII, núm. 2199-2200, p. 676.

tracto sucesivo, los cuales indican que sólo se tendrá por titular del bien inmueble a quien se encuentre registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y, por tanto, solo éste podrá ejercer los derechos derivado de la propiedad¹²⁶ -enajenar, gravar, entre otros-.

2. Debido proceso administrativo

81. El artículo 29 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional ha indicado que el derecho al debido proceso es un elemento esencial del orden constitucional¹²⁷, pues a través de él se imponen límites al poder público y se asegura que las decisiones de todas las autoridades se basen en la Constitución Política de Colombia y en las leyes¹²⁸. Este derecho, a su vez, tiene algunas características, que se mencionan a continuación.

82. El debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata, que rige toda clase de actuaciones –judiciales o administrativas– y que se concreta en el sometimiento de toda actuación estatal a un conjunto de procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, a fin de que las personas puedan tramitar sus asuntos sometidos a decisión, puedan ejercer derechos, tales como ser oídas, y puedan presentar y oponerse a las pruebas¹²⁹.

83. Adicionalmente, el debido proceso es un derecho fundamental que comprende cautelas de orden sustantivo y de procedimiento, cuya omisión no permitiría la realización de un Estado social de derecho¹³⁰.

84. Otra característica consiste en que, de acuerdo al artículo 29 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia, el debido proceso rige tanto para las actuaciones judiciales como administrativas¹³¹. En otras palabras, todo servidor público debe sujetarse a los procedimientos establecidos en la ley o en el reglamento¹³² y debe orientar sus actuaciones a la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el debido proceso es un mandato inexcusable, que las autoridades públicas y las entidades públicas –en todas sus jerarquías, sectores y niveles– no pueden desatender, so pena de

¹²⁶ Consideraciones 58ss.

¹²⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 324 de 2015.

¹²⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 324 de 2015.

¹²⁹ Véase, C. Const., sentencia de tutela T- 324 de 2015.

¹³⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 656 de 2010.

¹³¹ C. Const., sentencia de tutela T- 873 de 2006.

¹³² C. Const., sentencia de tutela T- 404 de 1993.

incurrir en una flagrante violación de la preceptiva constitucional y ostensible abuso de sus atribuciones en detrimento de los derechos fundamentales¹³³.

a. Titularidad del derecho (ámbito personal de protección)

85. El debido proceso es un derecho universal. Ello significa que toda persona -natural y jurídica¹³⁴- tiene derecho a un proceso justo y adecuado¹³⁵.

b. Contenido del derecho (ámbito material de protección)

86. El debido proceso administrativo se circunscribe a las relaciones jurídicas entre la autoridad administrativa y la persona¹³⁶, y se define como el conjunto complejo de circunstancias impuestas por la ley a la administración, para que ésta cuente con un funcionamiento ordenado¹³⁷, se garantice la seguridad jurídica de las personas y se revista de validez¹³⁸ las actuaciones de la administración¹³⁹.

87. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el debido proceso administrativo se caracteriza por¹⁴⁰: a) el conjunto complejo de condiciones que le impone previamente la ley a la administración¹⁴¹, que se traduce en una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; b) la relación -directa o indirecta- necesaria entre cada uno de los pasos; c) la existencia de un fin constitucional o legal previamente establecido¹⁴², entre los cuales puede mencionarse el correcto funcionamiento de la administración, la garantía de la validez de los actos administrativos y la realización del principio de seguridad jurídica y del derecho a la defensa. Las características de este derecho se concretan en un conjunto de reglas. La Sala Novena de Revisión indicará algunas de ellas, que son relevantes para el presente caso.

¹³³ C. Const., sentencia de tutela T- 201 de 1993.

¹³⁴ Véase C. Const., sentencia de tutela T- 196 de 2003.

¹³⁵ C. Const., sentencias de tutela T- 067 de 2006, T- 119 de 2016.

¹³⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 1993.

¹³⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 873 de 2006.

¹³⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 201 de 1993.

¹³⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 552 de 1992, reiterada por la sentencia T- 347 de 1993.

¹⁴⁰ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1189 de 2005, reiterada por la sentencia 324 de 2015; sentencias de tutela T- 965 de 2004, T- 873 de 2006.

¹⁴¹ C. Const., sentencia de tutela T- 571 de 2005.

¹⁴² C. Const., sentencia de tutela T- 552 de 1992, reiterada por la sentencia T- 347 de 1993.

88. La primera subregla consiste en que las actuaciones administrativas deben respetar los principios consagrados en el artículo 209 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia¹⁴³, a saber, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

89. La segunda subregla sobre este derecho fundamental consiste en que ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad, sino que debe sujetarse a unos procedimientos preestablecidos¹⁴⁴ por la ley. La Corte Constitucional ha sostenido al respecto que, en materia administrativa, el debido proceso es exigente en cuanto a la legalidad, ya que no solo se pretende que el servidor público cumpla con las funciones asignadas, sino que, además, lo cumpla en la forma determinada por el ordenamiento jurídico¹⁴⁵.

90. La tercera regla hace referencia al deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad¹⁴⁶. Esta apreciación razonable implica la garantía de la primacía de lo sustancial sobre las formas y lograr la efectividad de los derechos¹⁴⁷. La Corte Constitucional ha indicado, en especial, que el derecho sustancial no puede ser desconocido so pretexto de la aplicación del derecho instrumental o, en otras palabras, la exigencia de formalidades no puede prevalecer sobre las razones de fondo¹⁴⁸.

91. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, si bien los procedimientos administrativos tienen como mandato preservar los intereses de la administración y cumplir los fines esenciales del Estado, en cada caso deben ponderarse estas prerrogativas con los derechos fundamentales¹⁴⁹.

c. Procedimiento de registro

aa. Aspectos generales

92. El registro de la propiedad de un bien inmueble es, conforme al artículo 1 de la Ley 1579 de 2012, un servicio público prestado por

¹⁴³ C. Const., sentencias de tutela T- 347 de 1993, T- 571 de 2005.

¹⁴⁴ C. Const., sentencias de tutela T- 404 de 1993, T- 965 de 2004.

¹⁴⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 049 de 1993.

¹⁴⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 1993.

¹⁴⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 1993.

¹⁴⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 1993.

¹⁴⁹ C. Const., sentencias de tutela T- 965 de 2004, T- 571 de 2005.

funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos. El Consejo de Estado ha indicado que el registro es una actividad organizada prestada directamente por el Estado, que se dirige a satisfacer necesidades de interés general de forma regular y continua y que tiene como fin garantizar la seguridad jurídica y la legalidad en relación con los derechos reales que se constituyan, declaren, aclaren, adjudiquen, modifiquen, limiten, graven o extingan sobre con los bienes inmuebles¹⁵⁰. Este ejercicio, a su vez, se cumple a través del ejercicio de la función pública y de la función administrativa, que también está al servicio de los intereses generales¹⁵¹.

93. En ese sentido, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sostenido que, en materia de registro de títulos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el procedimiento debe estar enmarcado, entre otros, por los conceptos de eficacia, economía y celeridad¹⁵², consagrados en el artículo 209 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia.

94. Esto implica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que la autoridad pública debe ofrecer al interesado todos los medios necesarios para que su solicitud sea contestada de la forma más adecuada y que la respuesta se dé en un plazo razonable¹⁵³. Asimismo, el procedimiento de registro está sometido a unos principios, conforme al artículo 3 de la Ley 1579 de 2012 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵⁴.

95. El primer principio es la rogación. Éste consiste en que el registrador no podrá hacer, salvo excepción legal, inscripciones de manera oficiosa¹⁵⁵, sino que éstas se realizan a solicitud de la parte interesada, del notario, por orden judicial o administrativa, según el artículo 3 literal a) de la Ley 1579 de 2012.

96. El segundo principio es la especialidad. El artículo 3 literal b) de la Ley 1579 de 2012 consagra que a cada unidad inmobiliaria se le asignará una matrícula única, que consignará cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien. Al respecto indica el Consejo de Estado que,

¹⁵⁰ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 95.

¹⁵¹ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 95.

¹⁵² C. Const., sentencia de tutela T- 347 de 1993. C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 95.

¹⁵³ Cfr. C. Const., sentencia de tutela T- 347 de 1993.

¹⁵⁴ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵⁵ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 85.

por una parte, solo se matricula en cada folio los bienes inmuebles por naturaleza y, por otra parte, sólo se inscriben la propiedad privada y los demás derechos reales inmobiliarios y las situaciones que los gravan o limitan¹⁵⁶.

97. El tercer principio es la prioridad o rango. El artículo 3 literal c) de la Ley 1579 de 2012 establece que, salvo las excepciones establecidas por la ley, el acto registrable que primero se radique tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique con posterioridad, aun si éste haya sido expedido con fecha anterior; mientras que el Consejo de Estado sostiene que este principio impone la obligación al registrador de hacer las inscripciones según el orden que le sean solicitadas, lo cual implica que los turnos son inalterables¹⁵⁷.

98. El cuarto principio es la legalidad. Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción, según el artículo 3 literal d) de la Ley 1579 de 2012. Este principio se concreta, según el Consejo de Estado, en la función calificadora, según la cual, el registrador debe examinar y calificar tanto el título como el folio registral y, si éstos se ajustan a la ley, proceder a la inscripción del título¹⁵⁸.

99. Asimismo, este principio significa que el registrador debe cumplir sus competencias constitucionales y legales con seguimiento estricto - rigor- de los principios -constitucionales y legales- y de las normas legales vigentes¹⁵⁹. En ese sentido, el registrador deberá verificar el cumplimiento de los siguientes pasos para proceder a la inscripción del título¹⁶⁰: a) que se presente el título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; b) que el registrador sea competente para realizar la inscripción; c) que la inscripción se haga conforme al principio de rogación; d) que la solicitud se haga dentro del término previsto para ello; e) que se indique la procedencia inmediata del derecho afectado con la inscripción y; f) que la inscripción en el folio de matrícula corresponda al inmueble objeto del título respectivo.

¹⁵⁶ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 85.

¹⁵⁷ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 86.

¹⁵⁸ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, pp. 86, 98ss.

¹⁵⁹ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 98.

¹⁶⁰ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, pp. 101s.

100. El quinto principio es el de legitimidad. El artículo 3 literal e) de la Ley 1579 de 2012 consagra que los asientos registrables gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario. Esto implica, según el Consejo de Estado, que se presume el derecho inscrito existe en favor de quien aparece en el registro y el derecho cancelado se encuentra extinguido¹⁶¹.

101. El sexto principio es el tracto sucesivo. Solo el titular inscrito tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble -salvo la falsa tradición-, según el artículo 3 literal f) de la Ley 1579 de 2012. El Consejo de Estado ha sostenido que el tracto sucesivo debe entenderse como el conjunto de inscripciones hechas en el folio real¹⁶². Cada inscripción debe ser derivación de la anterior y así sucesivamente¹⁶³.

bb. Procedimiento en concreto

102. Para comprender los principios y deberes del servicio público de registro en el presente caso, es necesario enunciar el procedimiento –y los respectivos pasos– del registro de títulos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos e indicar en cuál momento los deberes constitucionales se concretan.

103. El artículo 13 de la Ley 1579 de 2012 establece que el registro de un título o de documentos se compone de cuatro etapas, a saber: a) la radicación; b) la calificación; c) la inscripción y; d) la constancia de haberse ejecutado la inscripción.

104. La radicación consiste en el acto de recibir la solicitud de inscripción del título o del documento y de radicar en el Libro Radicador la solicitud, conforme al artículo 14 inciso 1 de la Ley 1579 de 2012. La radicación deberá indicar la fecha y hora del recibo, el número de orden sucesivo anual, la naturaleza del título, su fecha, lugar y oficina de origen, así como el nombre del funcionario que recibe la solicitud.

105. La calificación es el análisis jurídico que hace el funcionario competente, en el cual se examinan los títulos o documentos y se comprueba si éstos cumplen con los requisitos legales para ser

¹⁶¹ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 87.

¹⁶² C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 87.

¹⁶³ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 87.

registrados, según el artículo 16 inciso 1 de la Ley 1579 de 2019. Esta etapa debe revisarse desde dos elementos. El primero de ellos es el alcance de la calificación; mientras que el segundo se refiere las facultades derivadas de la calificación.

106. Respecto al alcance de la calificación, el Consejo de Estado ha sostenido, que la revisión de los títulos o documentos es restringida¹⁶⁴. El artículo 16 parágrafo 1 oración 1 de la Ley 1579 de 2012 establece como requisitos del registro la identificación plena del inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el sistema métrico decimal y los intervinientes por su documento de identidad. Esto significa, según el Consejo de Estado, que la calificación de los títulos no puede ir más allá de verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad¹⁶⁵ y, por tanto, no se extiende al estudio de la legalidad y validez del acto mismo, pues este estudio es competencia del juez ordinario o contencioso administrativo¹⁶⁶. De lo contrario, se usurparían las competencias de los jueces¹⁶⁷.

107. Esto no implica, sin embargo, que la calificación sea un acto mecánico. Los registradores se encuentran facultados -y deben- realizar una valoración jurídica que les permita establecer, si la inscripción del título es legalmente admisible y cuál es la naturaleza jurídica del acto, a fin de ubicarlo en la clasificación y columnas pertinentes¹⁶⁸. Ello implica que el registrador debe realizar un examen y una comprobación integral de todos los requisitos establecidos por la ley, de tal forma que la respuesta que le brinde al ciudadano sea también integral. En otras palabras, si el registrador considera que el título o documento sometido al trámite de inscripción no cumple con varios requisitos, aquel deberá indicarle en un único momento al ciudadano cuáles son y cómo subsanarlos; lo contrario –un examen y una comprobación por cada requisito– significaría someter al ciudadano al castillo kafkiano y, por tanto, a cargas desproporcionadas.

108. La Sala Novena de Revisión considera, además, que la valoración jurídica implica una apreciación conjunta del título -razonabilidad-,

¹⁶⁴ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, pp. 100ss.

¹⁶⁵ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 101.

¹⁶⁶ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 100.

¹⁶⁷ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, pp. 100s.

¹⁶⁸ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 101.

especialmente cuando éste sea una decisión judicial. La función del juez ordinario en los procesos de declaración de pertenencia consiste en declarar la prescripción extraordinaria de un bien, identificado mediante instrumentos como el certificado emitido por el registrador de instrumentos públicos, en el cual consten las personas titulares de los derechos reales principales, y la cédula catastral. En ese sentido, el juez ordinario podrá ordenar, en su parte resolutive, que se inscriba un bien inmueble identificado según el certificado de tradición y libertad, así como la cédula catastral; esto implica, que el registrador tendrá que revisar tanto la sentencia como los documentos de identificación del inmueble, para proceder a la calificación del título.

109. En cuanto a las facultades, el Consejo de Estado sostiene que el ordenamiento jurídico le otorga amplias facultades al registrador al momento de efectuar la calificación del título o instrumento, entre ellas las facultades de suspender el trámite de inscripción, cuando se determine que el título no cumple con los requisitos legales¹⁶⁹.

110. Si el análisis concluye que el título sometido a registro no cumple con los requisitos, el artículo 22 oración 1 de la Ley 1579 de 2012 consagra que el funcionario procederá a inadmitir la solicitud de registro, mediante la elaboración de una nota devolutiva que indicará claramente los hechos y los fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución de la solicitud. Asimismo, el artículo 22 oración 1 de la Ley 1579 de 2012 consagra que la nota devolutiva informará sobre los recursos que se podrán interponer contra ésta, conforme a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o de las normas que lo modifiquen.

111. Si, por el contrario, se concluye en el análisis que el título sometido a registro cumple con los requisitos legales, se procederá a la inscripción de este. El artículo 20 inciso 1 de la Ley 1579 de 2012 entiende la inscripción como la anotación en la matrícula inmobiliaria. La anotación, a su vez, debe hacerse según el orden de radicación e indicar la naturaleza jurídica del acto a inscribir, el número de radicación que le haya correspondido al título y la indicación del año con sus dos cifras terminales.

¹⁶⁹ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 98.

112. Una vez hecha la inscripción, se procede a emitir la constancia de inscripción, es decir, se emite un formato con expresión de la fecha de inscripción, el número de radicación, la matrícula inmobiliaria y la especificación jurídica de los actos inscritos, así como la firma del registrador, conforme al artículo 21 de la Ley 1579 de 2019.

113. El registro de un título en el folio de matrícula inmobiliaria crea dos efectos, según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷⁰. El primero consiste en la transmisión de derechos sobre los inmuebles, es decir, que la propiedad y demás derechos reales respecto de bienes inmuebles sólo existen y se transmiten mediante la inscripción del título en la matrícula inmobiliaria¹⁷¹. El segundo efecto consiste en que opera el principio de publicidad. Ello significa que¹⁷²: a) la situación jurídica de los bienes inmuebles se exterioriza por el registro; b) cada persona puede tener acceso al registro para informarse de la situación jurídica del bien inmueble y; c) el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece, puesto que así lo dice el registro.

114. Propuestas las reglas y subreglas aplicables, la Sala procede a revisar el caso en concreto.

E. Caso concreto

115. Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira ha intentado inscribir en catorce (14) ocasiones la sentencia proferida el veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), que la reconoce como titular del derecho de propiedad sobre el inmueble identificado por folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217 por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Cada solicitud que ha presentado le ha sido devuelta por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, la cual, en cada oportunidad, invoca un argumento distinto para devolver la solicitud de inscripción. Por ello, la accionante considera que ha sido afectada en su derecho fundamental al debido proceso e interpuso acción de tutela contra la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur, para que ésta proceda a la inscripción de la sentencia.

116. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos considera que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, pues sus actuaciones se realizan conforme al procedimiento y requisitos

¹⁷⁰ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁷¹ C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 103.

¹⁷² C. Est., S. Plena., sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez, p. 104.

establecidos por la ley; mientras que el Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá (juzgado de origen del proceso de declaración de pertenencia) ha indicado que ha oficiado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur toda la información requerida por esta entidad y solicitada por la accionante, y, en ese sentido, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno ni incurrido en una vía de hecho.

117. La Sala Novena de Revisión considera que la negativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur constituye una actuación desproporcionada que vulnera el derecho al debido proceso y el derecho a la propiedad privada de Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira.

118. Respecto al derecho al debido proceso, la Sala advierte que, si bien el Registrador de Instrumentos Públicos está sometido a seguir el procedimiento y verificar los requisitos previstos en la ley bajo la figura de calificación, su actuación debió orientarse por el examen y comprobación integral de los requisitos¹⁷³, así como por el deber de apreciación conjunta del título¹⁷⁴. En ese sentido, el registrador debió, desde un primer momento, indicar cuáles eran todos los errores que presentaba la solicitud de inscripción (identificación del inmueble, la constancia de ejecutoriedad, la identificación de las partes, la identificación del área en sistema métrico decimal) y no esperar a indicar uno por uno a medida que la accionante presentaba las solicitudes.

119. Este deber es aún mayor cuando se está ante una decisión judicial, pues unas respuestas fraccionadas pueden implicar la pérdida de recursos por parte del ciudadano para poder corregir errores particulares. Tal situación se presentó en el presente caso. En una primera oportunidad, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió nota devolutiva, que indicaba la ausencia de la constancia de ejecutoriedad y la indicación de los linderos del bien inmueble; en la cuarta nota devolutiva, es decir, después de haber operado la ejecutoriedad, la entidad manifestó que no se indicaban los nombres y cédulas de las partes procesales; mientras que en las últimas notas devolutivas indicó que el área no se presentó en el sistema métrico decimal. Esto significa que, desde la subsanación de la primera nota devolutiva, la accionante perdió la oportunidad de interponer los recursos de aclaración y corrección, para que la sentencia indicase dichos elementos.

¹⁷³ Consideración 107.

¹⁷⁴ Consideración 107.

120. Por otra parte, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur debió hacer una apreciación conjunta de la sentencia con otros documentos. La sentencia indicó¹⁷⁵:

Folio de matrícula inmobiliaria: 50S-331217

Cédula catastral: D64BST87A13

Dirección: xxxxx

121. Posteriormente, el juez ordinario indicó que los linderos eran¹⁷⁶: Lote de terreno marcado con el número 13 de la manzana 1 de la Urbanización Jiménez de Quesada, con cabida de 359 metros cuadrados y colinda al norte con el lote 13, al sur con el lote 11, al oriente con la carrera 12 y al occidente con el lote 14 de la urbanización Jiménez de Quesada.

122. En ese sentido, la información solicitada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se encontraba oficiada desde el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015). Sin embargo, si aún existiesen dudas, la entidad podía cotejar esta información con la que tiene registrada en el folio de matrícula inmobiliaria y con la cédula catastral y el impuesto predial. Este contraste le hubiese permitido concluir que en su base de datos contaba con la información esencial para proceder con la inscripción de la sentencia y que, además, podía complementar la información con otros documentos, como la cédula catastral. En otras palabras, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos contaba con la información necesaria para adelantar el proceso de inscripción.

¹⁷⁵ Cuaderno 1, f. 129.

¹⁷⁶ Cuaderno 1, f. 149.

Documento	Decisión judicial	Folio de Matrícula 50S-331217 ¹⁷⁷	Cédula Catastral D64BST87A13	Impuesto predial ¹⁷⁸
Dirección	xxxxx	xxxxx	xxxxx	xxxxx
Cabida	359 m ²	359m ²		
Área construida			201.3 m ²	201.3m ²
Linderos	Lote de terreno marcado con el número 13 de la manzana 1 de la Urbanización Jiménez de Quesada, y colinda al norte con el lote 13, al sur con el lote 11, al oriente con la carrera 12 y al occidente con el lote 14 de la urbanización Jiménez de Quesada.	Lote de terreno marcado con el número 13 de la manzana 1 de la Urbanización Jiménez de Quesada, y colinda al norte con el lote 13, al sur con el lote 11, al oriente con la carrera 12 y al occidente con el lote 14 de la urbanización Jiménez de Quesada.		
Persona	xxxxx (demandado); xxxxx (demandante)	xxxxx (cc xxxxx)	xxxxx (cc xxxxx)	xxxxx (cc xxxxx)

123. Pero, además, en el expediente no se identifica alguna disparidad en torno a la identificación del área conforme con el sistema métrico decimal o a la identificación de linderos. En la sentencia del veintiocho (28) de junio de dos mil catorce (2014), el Juzgado Primero Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., identificó el bien con el

¹⁷⁷ Cuaderno 1, f. 45.

¹⁷⁸ Cuaderno 1, f. 112.

folio de matrícula inmobiliaria núm. 50S-331217 e indicó los linderos se identifican conforme a este instrumento¹⁷⁹. Esta identificación la amplió mediante oficio del veinte (20) de abril del dos mil quince, en el que indica que el predio tiene una cabida de 359 metros cuadrados¹⁸⁰. En ese sentido, no puede sostenerse que el juez ordinario erró al no incluir la información solicitada por la entidad; por el contrario, ésta fue brindada y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-Zona Sur debió revisar la sentencia y complementar la información con la consagrada en el folio de matrícula inmobiliaria, o tomar la información remitida por el juez ordinario.

124. En cuanto al derecho de propiedad, la falta de inscripción de la sentencia implica una afectación a su ámbito irreductible de protección.

125. Desde una dimensión material, Libia Oviedo Pereira no puede ejercer las facultades de disposición sobre el bien. Ella no puede enajenar el bien o gravarlo con hipoteca, pues no aparece registrada como titular del bien en el folio de matrícula de inmobiliaria. Desde una perspectiva procesal, ella no podrá acudir como parte procesal, pues la prueba de esta calidad se da, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a través del folio de matrícula inmobiliaria¹⁸¹.

126. Podría decirse que la accionante cuenta con la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) para ejercer las facultades derivadas del derecho de propiedad; sin embargo, como se mencionó en el desarrollo de las reglas, la sentencia no tiene efectos sobre terceros y, además, el artículo 46 de la Ley 1579 de 2012 consagra que ninguno de los instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina, conforme a lo previsto en la ley, salvo en cuanto a los hechos cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro.

127. En otras palabras, pese a existir una decisión judicial que declara el derecho de propiedad, éste no ha podido ejercerse de forma alguna.

¹⁷⁹ Cuaderno 1, f. 127.

¹⁸⁰ Cuaderno 1, f. 149.

¹⁸¹ Consideraciones 78ss.

F. Síntesis y decisiones a adoptar

128. Libia Luñeine (Luyegny) adquirió el derecho de propiedad sobre el bien inmueble identificado con folio de matrícula núm. 50S-331217 mediante la sentencia proferida el veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Primero Civil del Circuito, que declaró la prescripción adquisitiva extraordinaria y ordenó la inscripción de la sentencia en el folio de matrícula.

129. Desde el momento en que el juez ordinario declaró la prescripción adquisitiva hasta el treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018), Libia Oviedo ha solicitado la inscripción de la sentencia en catorce (14) ocasiones. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió en cada oportunidad una nota devolutiva, que indicaba distintas razones de rechazo, a pesar de que la accionante ha realizado acciones tendientes a corregir los errores indicados por la entidad. Por ello, la accionante consideró que la entidad vulneró su derecho fundamental al debido proceso e interpuso acción de tutela contra ésta, para que se procediera a la inscripción del fallo judicial.

130. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos manifestó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, pues sus actuaciones se realizan conforme al procedimiento y requisitos establecidos por la ley; mientras que el Juzgado Veintitrés Civil de Circuito de Bogotá (juzgado de origen del proceso de declaración de pertenencia) indicó que ha oficiado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur toda la información requerida por esta entidad y solicitada por la accionante, y, en ese sentido, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno ni incurrido en una vía de hecho.

131. La Sala Novena de Revisión se preguntó si la renuencia de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur a inscribir la sentencia del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) en el folio de matrícula núm. 50S-331217 vulneró el derecho a la propiedad privada y el derecho al debido proceso administrativo de Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira. Para ello, la Sala revisó los requisitos de procedencia y, posteriormente los derechos a la propiedad privada y al debido proceso.

132. Respecto a la procedencia de la acción de tutela, la Sala Novena de Revisión determinó que se cumplían con los requisitos de titularidad de la acción (legitimación por activa), destinatario de la acción (legitimación por pasiva), subsidiariedad e inmediatez.

133. En cuanto a la propiedad privada, la Sala Novena de Revisión reiteró que éste es un derecho de concreción legislativa, cuyo ámbito irreductible de protección se compone de las facultades de uso, goce y disposición. Posteriormente reiteró que es el legislador el competente para establecer las condiciones en que se adquiere la propiedad. Posteriormente, la Sala Novena de Revisión indicó que, de acuerdo a la normatividad vigente, la propiedad se adquiere a través del título y el modo, y se detuvo a explicar la prescripción adquisitiva de dominio.

134. Según la Sala Novena de Revisión, este modo de adquirir la propiedad se compone de dos grandes pasos. El primero es el procedimiento judicial, el cual finaliza con la sentencia que declara la pertenencia; mientras que el segundo es el procedimiento de inscripción, el cual finaliza con la respectiva anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.

135. La Sala Novena de Revisión se detuvo en el procedimiento de registro e indicó que éste se somete a la garantía del debido proceso administrativo. Esto significa, según la Sala, que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos debe, entre otros, hacer un examen y una comprobación integral del título, así como una valoración conjunta de éste, en especial cuando se está ante una decisión judicial.

136. En el presente caso, la Sala Novena de Revisión determinó que las constantes notas devolutivas, así como la negativa a inscribir la decisión judicial vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y el derecho a la propiedad privada de la accionante. Por una parte, la Sala indicó que, si bien la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur emitió las notas devolutivas conforme al procedimiento y las reglas legales, su actuación fue desproporcional, pues: a) no hizo un examen integral que le permitiese indicarle a la accionante, en un único momento, los requisitos no cumplidos, para que ésta pudiese interponer los recursos jurisdiccionales para corregir o aclarar la decisión judicial, y; b) los jueces ordinarios competentes en el proceso oficiaron la información necesaria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la cual coincide con la información contenida en el folio de matrícula inmobiliaria, con la cédula catastral y con el impuesto predial.

137. Por otra parte, la negativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur afectó el ámbito irreductible de protección del derecho a la propiedad privada, pues al no inscribir la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria, la accionante no puede

ejercer la facultad de disposición (enajenación, gravamen, etc.) ni de uso y goce (defensa judicial del bien, prueba de la titularidad del mismo).

138. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional procederá a revocar el fallo de tutela proferido el veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia proferida el catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Noveno Penal Municipal para Adolescentes con Función de Garantías, el cual declaró improcedente la acción de tutela formulada por Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur y, en su lugar, amparará los derechos al debido proceso y a la propiedad privada de la tutelante.

139. Asimismo, la Sala procederá a ordenar la inscripción de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá en el folio de matrícula núm. 50S-331217.

140. Finalmente, la Sala, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 24 inciso 1 del Decreto 2591 de 1991, exhortará a la Superintendencia de Notariado y Registro a capacitar a las oficinas de registro de instrumentos públicos sobre el deber de realizar un examen y una comprobación integral de todos los requisitos establecidos por la ley para el registro de documentos; esto con el fin de evitar en el futuro la dilación injustificada en la solución de las peticiones de los ciudadanos y el desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela proferido el veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, D. C., que confirmó la sentencia proferida el catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Noveno Penal Municipal para Adolescentes con Función de Garantías de Bogotá, D. C., que declaró

improcedente la acción de tutela formulada por Libia Luñeine (Luyegny) Oviedo Pereira contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur. En su lugar **AMPARAR** el derecho al debido proceso y el derecho a la propiedad privada, en su ámbito irreductible de protección, de la actora.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-zona Sur que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de la presente decisión, registre la sentencia proferida el veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Primero Civil de Circuito de Descongestión de Bogotá, D. C., de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 1579 de 2012 y según la parte considerativa de la presente decisión.

TERCERO.- EXHORTAR a la Superintendencia de Notariado y Registro a que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación del presente fallo, capacite a las oficinas de registro de instrumentos públicos sobre el deber de realizar un examen y una comprobación integral de todos los requisitos establecidos por la ley para el registro de documentos, a fin de evitar en el futuro la dilación injustificada en la solución de las peticiones de los ciudadanos y el desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo.

CUARTO.- Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General