

SNR2014EE026530

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
OFICINA ASESORA JURÍDICA

CONSULTA N° 3405 y 3106 DE 2014

Señora:

ANDREA LILINA PÉREZ CARDONA

Asesora de Área

Departamento de Vivienda

AndreaPerezCardona@comfarma.com.co

Teléfono: 216 29 00ext. 6297

Carrera 48 N° 43 – 87

Medellín – Antioquia

ASUNTO:	DERECHO DE PETICIÓN DE FORMULACIÓN DE CONSULTA
ESCRITO CON RAOICADO:	SNR2014ER04040433 y SNR2014ER043350
CONSULTA:	<u>CN – 2.3: COMPROBANTES FISCALES</u>

Cordial saludo:

En atención a la consulta radicada por ésta Superintendencia, de la manera más cordial a través del presente concepto procedemos a absolver su inquietud, en los siguientes términos:

OBJETO DE LA CONSULTA

"(...)

Por medio del presente me permito solicitar un concepto jurídico, con respecto al paz y salvo catastral, como lo he expuesto en los correos anteriores radicamos 3 escrituras de declaración de construcción con subsidios Familiar de Vivienda otorgado por FONDOVIVIENDA, de las cuales solo 1 fue registrada (sin tener el paz y salvo) y las 2 restantes aún no han podido ser registradas, según las notas devolutivas por no aportar este documento.

Tengo entendido que este documento se debe anexar cuando se vas a cambiar el dominio del predio (venta) y nosotros no estamos cambiando el dominio, estamos haciendo la declaración de construcción de una VIS.

Llevamos 3 meses en este proceso y el Ministro de Vivienda, dio como último plazo el 30 de agosto para legalizar estos SFV, por tal motivo les solicito me colaboren con este concepto para que la oficina de Montería nos registre las escrituras y poder legalizar los subsidios asignados a estas personas..."

MARCO JURÍDICO

- **LEY 1437 DE 2011.** Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- **CÓDIGO CIVIL**
- **DECRETO 2163 DE 2011.** Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro y se determinan las funciones de sus dependencias.
- **LEY 1579 DE 2012.** Actual Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, deja sin efectos el Decreto 1250 de 1970.
- **DECRETO 960 DE 1970.** Estatuto del Notariado

CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Sobre el particular, es necesario precisar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica, se ciñen a los parámetros establecidos por el ARTÍCULO 28 de la **LEY 1437 DE 2011** (Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo), esto es, no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia, ni son de obligatorio acatamiento o ejecución por los Registradores de Instrumentos Públicos y/o Notarios del país. Aquellos, simplemente reflejan el criterio que sobre una materia en particular pueda tener esta Entidad y se profieren en desarrollo de las funciones asignadas por el **DECRETO 2163 DE 2011**.

FUNCIÓN NOTARIAL

De otra parte, el Artículo 8º del **DECRETO 960 DE 1970** "Estatuto del Notariado", señala lo siguiente: "*Los notarios son autónomos en el ejercicio de sus funciones, y responsables conforme a la Ley.*" -Subrayado de la Oficina-

En este orden de ideas, las decisiones que adopten los Notarios pueden ser debatidas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, además de la responsabilidad penal y disciplinaria, así como la responsabilidad civil en la que pueden incurrir siempre que causen daños y perjuicios a los usuarios del servicio por culpa o dolo en la prestación del mismo.

Respecto a las decisiones de los Notarios el Consejo de Estado ha sostenido que "*la función que desarrollan los Notarios es por esencia una función pública, como que son estos depositarios de la fe pública. (...) Por ello al ejercer una típica función pública, las decisiones que profieran y las actuaciones que realicen son controvertibles ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo preceptúa el Artículo 82 del C.C.A.*".

FUNCIÓN REGISTRAL

Previo a entrar a absolver su inquietud, es importante manifestarle que si bien las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Constitución Política y la Ley les otorga a los Registradores autonomía en el ejercicio de su función registral; en concordancia con ello el **DECRETO 2163 DE 2011** en su Artículo 30 establece:

"(...)

ARTÍCULO 30. REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS. *Los registradores de instrumentos públicos son los responsables del funcionamiento técnico y administrativo de las respectivas oficinas.*

Además de las funciones que les señale la Ley, cumplirán las que establezca el Gobierno Nacional, con arreglo a lo dispuesto en este decreto. Los registradores principales ejercerán la coordinación técnica y administrativa de las oficinas seccionales que de él dependan, de conformidad con los reglamentos que se expidan."

De igual forma fundamenta la competencia de las Oficinas de Registro de Instrumentos, el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Decreto-Ley 1579 de 2012) que consagra:

"ARTÍCULO 1°.- *El registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado, que se prestará por funcionarios públicos denominados "Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las Leyes."*

El **DECRETO 2163 DE 2011** establece que a la Superintendencia de Notariado y Registro, le compete la inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos de registro y de notariado; así como la segunda instancia ante la Dirección de Registro, respecto de los actos administrativos expedidos por los Registradores de Instrumentos Públicos. (Agotamiento de Vía Gubernativa).

FRENTE AL TEMA PARTICULAR Y CONCRETO DE CONSULTA

Previo a absolver sus dudas, es importante señalar que la Superintendencia de Notariado y Registro no puede entrar a emitir juicios de valor respecto de actuaciones adelantadas por los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos mediante pronunciamientos destinados a resolver las consultas radicadas en la Entidad por los usuarios, en primer lugar *–y tal como expuso en la parte preliminar del presente concepto–*, porque tanto los Notarios como Registradores gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Aunado a lo anterior, y ya como lo ha señalado en múltiples oportunidades tanto la doctrina como la jurisprudencia, la naturaleza de los conceptos que emiten las

a

Entidades, de su contenido no se puede derivar responsabilidad en cabeza de la Entidad que lo emitió.¹

Así mismo, es de advertir que esta Superintendencia carece de los documentos y títulos antecedentes, los cuales conforman la cadena traditicia del bien y/o bienes inmuebles en referencia, para efectos de establecer y clarificar la situación jurídica de lo(s) mismo(s); toda vez que los mismos reposan en el archivo de la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Ahora bien, como objetivos básicos del registro de la propiedad inmobiliaria están, el servir de **medio de tradición** del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; **dar publicidad** a los actos y contratos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones, poniendo al alcance de todos el estado jurídico de la propiedad inmueble, única manera de que surtan efectos respecto de terceros; y **revestir de merito probatorio** a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

De acuerdo con lo señalado en el Artículo 13 y subsiguientes de la **LEY 1579 DE 2012** "Actual Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, deja sin efectos el Decreto 1250 de 1970", el proceso de registro está conformado por cuatro etapas fundamentales: radicación, calificación, inscripción y constancia de haberse ejecutado ésta. Con la ejecución de cada una de estas etapas se considera perfeccionado el registro.

ARTÍCULO 13. PROCESO DE REGISTRO. El proceso de registro de un título o documento se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado esta.

¹ Corte Const. Sent. C-542 de 2005. MP. (...) "Los conceptos desempeñan una función **orientadora y didáctica** que debe realizar la autoridad pública bajo el cumplimiento de los supuestos exigidos por la Constitución y las leyes. El contenido mismo del concepto, sin embargo, no comprometerá la responsabilidad de las entidades que lo emiten ni será tampoco de obligatorio cumplimiento. Se entiende, más bien, como una manera de mantener fluida la comunicación entre el pueblo y los administraciones para absolver de manera eficiente y de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad, las dudas que puedan tener las ciudadanas y los ciudadanos y el pueblo en general sobre asuntos relacionados con la administración que puedan afectarlos. Tal como quedó plasmado en el Código Contencioso Administrativo, el derecho de petición de consulta tiene, entonces, una connotación de simple consejo, opinión o dictamen no formal de la administración cuyo propósito no es ser fuente de obligaciones ni resolver un punto objeto de litigio" (...). (Negrillas fuera de texto original).

RADICACIÓN

En esta fase se exige la anotación en un libro llamado Diario Radicador de Instrumentos Públicos a registrar, con indicación de la fecha y hora de recibido, número de orden sucesivo anual –también conocido como turno de radicación-, naturaleza del título, fecha y lugar de origen (Artículo 14 de la Ley 1579 de 2012).

***“ARTÍCULO 14. - RADICACIÓN.** Recibido el instrumento público por medios electrónicos y con firma digital de las Notarías, Despachos Judiciales o Entidades Públicas o en medio físico o documental presentado por el usuario, se procederá a su radicación en el Diario Radicador, con indicación de la fecha y hora de recibo, número de orden sucesivo anual, naturaleza del título, fecha, oficina y lugar de origen, así como el nombre o código del funcionario que recibe.*

Las Notarías y autoridades que envíen vía electrónica los instrumentos, se les dará constancia escrita de recibido por el mismo medio y con las mismas seguridades.

A quien lo presente para su registro se le dará constancia escrita del recibo, fecha, hora y número de orden. Estas circunstancias se anotarán tanto en el documento electrónico que se le comunique a la Notaría o autoridad de origen o al interesado en el instrumento que se le devuelva, como en el ejemplar destinado al archivo de la Oficina de Registro...” (Entre comillas es textual)

CALIFICACIÓN

El Artículo 16° del Estatuto Registral - Ley 1579 de 2012, dispone:

***“ARTÍCULO 16°.** - Efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de ley para acceder al registro...” (Entre comillas es textual).*

La calificación del instrumento público, es la etapa donde se aplica el derecho y se vigila el cumplimiento de los requisitos de fondo. Es entonces, el examen jurídico mediante el cual se ordenan las inscripciones a que haya lugar en el folio de matrícula que involucra el título.

INSCRIPCIÓN

La inscripción es la anotación que se hace en el folio de matrícula, de conformidad con las condiciones dadas por el calificador en el correspondiente formulario de calificación. Esta inscripción se hace siguiendo con todo rigor el orden de radicación (Artículo 20 de la Ley 1579 de 2012)

"ARTÍCULO 20. - INSCRIPCIÓN. Hecho el estudio sobre la pertinencia de la calificación del documento o título para su inscripción, se procederá a la anotación siguiendo con todo rigor el orden de radicación, con indicación de la naturaleza jurídica del acto a inscribir, distinguida con el número que al título le haya correspondido en el orden del Radicador y la indicación del año con sus dos cifras terminales. Posteriormente se anotará la fecha de la inscripción, la naturaleza del título, escritura, sentencia, oficio, resolución, entre otros, su número distintivo, si lo tuviere, su fecha, oficina de origen, y partes interesadas, todo en forma breve y clara, y en caracteres de fácil lectura y perdurables.

El funcionario calificador señalará las inscripciones a que dé lugar. Si el título fuere complejo o contuviere varios actos, contratos o modalidades que deban ser registradas, se ordenarán las distintas inscripciones en el lugar correspondiente..." (Entre comillas es textual).

CONSTANCIA DE HABERSE REALIZADO LA INSCRIPCIÓN

La constancia conocida como "nota de registro o sello de registro" se debe colocar tanto en el ejemplar del documento registrado que se devuelve al interesado, como en la copia que se destina al archivo de la oficina de registro (Artículo 21 de la Ley 1579 de 2012).

"ARTÍCULO 21. CONSTANCIA DE INSCRIPCIÓN. Cumplida la inscripción, de ella se emitirá formato especial con expresión de la fecha de inscripción, el número de radicación, la matrícula inmobiliaria y la especificación jurídica de los actos inscritos con la firma del Registrador que se anexará, tanto en el ejemplar del documento que se devolverá al interesado, como en el destinado al archivo de la Oficina de Registro. Posteriormente, se anotará en los índices..."

C

Teniendo en claro que todas las etapas que conforman el proceso de registro de la propiedad inmobiliaria son de vital importancia, la doctrina considera la calificación como la esencia del registro, es el momento procesal por excelencia para decidir si se acepta o rechaza la inscripción. Si del estudio del documento sometido a registro se establece, por el funcionario calificador, que aquel no cumple con los requisitos de Ley o que existe alguna causal de orden legal que impida su inscripción se negará el registro expresando por escrito los motivos de la negativa de inscripción, invocando el fundamento legal que la consagra y anexándola al documento.

De tal manera que si el documento es devuelto sin registrar por algunas de las causales legales, deberá estar acompañada de una "Nota Devolutiva" suscrita por el Registrador, en la cual consten los motivos que justifican la negativa; Acto Administrativo que es notificado al interesado, a su representante o apoderado de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículo 25 de la Ley 1579 de 2012). Surtida la notificación personal de la inadmisibilidad de la inscripción, el usuario del servicio podrá invocar los recursos de reposición para ante el Registrador de Instrumentos Públicos, y el recurso de apelación para ante la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Es preciso anotar que la voluntad de la administración, por medio de los Registradores de Instrumentos Públicos en ejercicio de sus funciones, se expresa con la aceptación o inadmisión del acto sujeto a registro, no obstante y a pesar de la autonomía que la misma Carta Magna y la Ley a conferido a los registradores en el ejercicio de sus funciones, la actuación registral, específicamente la decisión que puede ser positiva o negativa frente la inscripción de un documento, debe estar cimentada en el ordenamiento jurídico, es decir, que no puede ser caprichosa la determinación de acceder o no la inscripción de un título en el folio de matrícula.

Por tanto, *-se reitera-* las decisiones emitidas por los Registradores no quedan desprovistas de mecanismos que le permitan al usuario controvertirlas tanto en sede administrativa, como por vía jurisdiccional; ello mientras se haga uso de los mismos en forma oportuna y adecuada, claro está.

En efecto, el Artículo 60 de la **LEY 1579 DE 2012** establece que “*Contra los actos de registro y los que niegan la inscripción proceden los recursos de reposición ante el registrador de instrumentos públicos y el de apelación para ante el Director de Registro o del funcionario que haga sus veces*”.

En concordancia y armonía con la disposición arriba citada, el Artículo 24 del **DECRETO 2163 DE 2011**, en su numeral segundo, instituye dentro de las funciones del Director de Registro la de “*Resolver, en segunda instancia, los recursos impetrados por los usuarios contra los actos del registro de instrumentos públicos*” (...).

En primer lugar es importante advertir, que mal podría esta Entidad pronunciarse vía consulta, respecto de la decisión adoptada frente al caso concreto por el (la) Registrador(a) de Instrumentos Públicos de Montería, de no inscribir el título y/o títulos escriturales referido(s) en su escrito de petitorio, lo anterior en razón a la autonomía de dicho funcionario entorno al ejercicio de la función registral.

DE LOS COMPROBANTES FISCALES

El **DECRETO 960 DE 1970** “*Estatuto del Notariado*” en sus Artículos 40, 43 y 44, regulan lo relativo a la exigencia de los comprobantes fiscales, los cuales preceptúan:

“ARTÍCULO 40. - El Notario autorizará el instrumento una vez cumplidos todos los requisitos formales del caso, y presentados los comprobantes pertinentes, suscribiéndolo con firma autógrafa en último lugar.

(...)

SECCIÓN CUARTA **De los comprobantes fiscales**

ARTÍCULO 43°. – *Los comprobantes fiscales serán presentados por los interesados en el momento de solicitar el servicio notarial. Prohíbese a los notarios extender instrumentos sin que previamente se hayan presentado los certificados y comprobantes fiscales exigidos por la ley para la prestación de servicios notariales. Aunque dichos instrumentos no sean numerados, fechados ni autorizados inmediatamente con la firma del notario.*

ARTÍCULO 44°. - Los comprobantes fiscales se agregarán a las escrituras a que correspondan en forma original o en fotocopia autenticada por un Notario, siempre que el original de donde provengan se halle protocolizado y se indique en ella la escritura con la cual lo está. En el original de la escritura se anotarán las especificaciones de todos los comprobantes allegados, por su numeración, lugar, fecha y oficina de expedición, personas a cuyo favor se hayan expedido, con su identificación, cuantía si la tuvieran y fecha límite de su vigencia.

Todos estos datos serán reproducidos en las copias que del instrumento llegaren a expedirse.

A su vez, la **LEY 14 DE 1983** "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", en su Artículo 27 dispone:

"ARTÍCULO 27°. - Para protocolizar actos transferencias, constitución o limitación de dominio de inmuebles, el Notario, o quien haga sus veces, exigirá e insertará en el instrumento el certificado catastral y el paz y salvo municipal expedidos por la Oficina de Catastro o el Tesoro Municipal.

Quando se trate de inmuebles procedentes de la segregación de uno de mayor extensión, el certificado catastral exigido podrá ser el del inmueble del cual se segrega

Quando las escrituras de enajenación total de inmuebles se corran por valores inferiores a los avalúos catastrales vigentes, se tendrá en cuenta para todos los efectos fiscales y catastrales, el avalúo catastral vigente en la fecha de la respectiva escritura.

Quando se trate de protocolizar escrituras que contengan contratos de compra - venta de inmuebles que se vayan a construir o se estén construyendo, el Notario exigirá copia debidamente sellada y radicada, de la solicitud del avalúo del correspondiente inmueble acompañada del certificado de paz y salvo del lote donde se va a adelantar o se está adelantando la construcción..."

De conformidad con las disposiciones legales transcritas, se infiere que para protocolizar actos de transferencia, constitución o limitaciones de dominio de inmuebles, es requisito sine qua non la presentación por los interesados de los respectivos comprobantes fiscales.

Es de resaltar, que si bien es cierto que los Registradores de Instrumentos Públicos son funcionarios del Estado que se encuentran vinculados a la planta de personal de esta Entidad, no lo es menos, que por disposición legal expresa estos cuentan con cabal autonomía frente a las actuaciones realizadas en torno al ejercicio de la función registral; ello sin perjuicio de la vigilancia, control e inspección que la Superintendencia de Notariado y Registro ejerce sobre la actividad que dichos servidores despliegan.

Finalmente, es de recordar que esta Oficina Jurídica no se encuentra facultada para atender casos particulares y concretos, sino que en razón de las consultas elevadas por los usuarios, respecto los servicios públicos de notariado y registro (*lo cual es de nuestra competencia*), emite conceptos jurídicos generales, que simplemente reflejan el criterio que sobre una materia en particular pueda tener esta Entidad, y se profieren en desarrollo de las funciones asignadas por el **DECRETO 2163 DE 2011**, y claro esta no son de obligatorio acatamiento o ejecución por los Registradores de Instrumentos Públicos y/o Notarios del país.

Por lo anterior espero que sus interrogantes hayan sido absueltos de la mejor manera.

Atentamente,

MARCOS JAHER PARRA OVIEDO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Andrea Carolina Alfaro Salas / Abogada Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Carlina Gómez Duran / Coordinadora Grupo de Apoyo Jurídico Registral