

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 242 DE 2011 SENADO.

por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio 1° de 2011

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Distinguido Presidente:

De manera atenta y en virtud de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con lo previsto por los artículos 153 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 242 de 2011, *por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones.*

I. Iniciativa del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 242 de 2011, fue presentado a consideración del Congreso de la República por el Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, y el Viceministro de Justicia, Pablo Felipe Robledo, ante la Secretaría General del Senado en el mes de abril del presente año que busca modernizar la normatividad actual Dec reto 1250 de 1970.

II. Conveniencia del proyecto

Permitirá el pago de servicios y la radicación de documentos a través de medios electrónicos y en Notarías, Despachos Judiciales y otras Entidades. Habrá también Registro Móvil, ello es, la Superintendencia se trasladará, de manera ambulante a los lugares más apartados de Colombia en donde hoy no existe una oferta presencial del servicio, otorgando preferencia en el servicio a la población desplazada.

Esta iniciativa propone la creación de una Carrera Registral en donde los méritos profesionales y académicos, sean el factor preponderante para el nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos.

¿Este proyecto abre el concurso para que todas las Oficinas de Registro Público del país se provean mediante concurso abierto, similar al de notarios. Queremos que los directores de las Oficinas de Registro de todo el país sean elegidos mediante concurso de méritos¿, indicó el Ministro Vargas Lleras.

Se moderniza el sistema o proceso de registro con el fin de prestar un mejor servicio al ciudadano.

La radicación y pagos de los servicios podrán hacerse a través de medios electrónicos.

Se establece un mecanismo novedoso de apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios baldíos. Con esto, los baldíos adjudicables ingresarán a un Sistema de Registro Inmobiliario, en donde el propietario inscrito será la Nación. Con esto se pretende dificultar el despojo de que ha sido víctima la Nación en los últimos años, en donde se abrieron folios de matrícula a particulares sobre terrenos baldíos de propiedad de la Nación.

Se fusionan y agrupan los distintos círculos registrales en cinco (5) círculos regionales: Caribe, Región Pacífica, Central, Andina y Orinoquía-Amazonía, con el fin de poder ejercer un mejor control de las oficinas de registro y movilidad.

Por necesidades del servicio, se faculta a la Superintendencia de Notariado y Registro, para realizar traslados de funcionarios y registradores dentro del círculo regional al cual pertenecen.

Se amplían las funciones de inspección, vigilancia y control y se faculta a la Superintendencia de Notariado y Registro para hacer intervenciones de Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y designar un interventor que asuma las funciones de registrador durante el tiempo que dure la intervención.

III. Necesidad del proyecto

Con esta iniciativa el Estado contará con una herramienta que permitirá, a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, dotar de plena seguridad el manejo de la propiedad inmueble en Colombia, modificando el Decreto 1250 de 1970.

Conforme a la Constitución de 1991, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social de Estado, siendo deber de este asegurar su prestación de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365). El

Constituyente a su vez fue preciso en instituir tanto la función notarial como la registral en una modalidad de servicio público, cuya reglamentación compete exclusivamente al legislador, como se deriva del tenor del artículo 133 ibídem.

¿Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. (¿)¿.

Así mismo, estableció que la función administrativa estuviera al servicio de los intereses generales, con fundamento en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, para lo cual las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En materia del servicio registral la Ley 8ª de 1969, concedió al Presidente de la República facultades extraordinarias para reformar los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos, Catastro, Registro del Estado Civil de las personas y de constitución, transmisión y registro de derechos reales y trabas sobre vehículos automotores, Reglamentos de Policía vial y de Circulación para cumplir lo estatuido en el artículo 92 de la Codificación Constitucional vigente para ese momento.

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969, expidió el Decreto 1250 de 1970, Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos, regulación que resultaba acorde con un sistema de registro que en su mayoría era manual.

Así las cosas, es preciso reconocer que la realidad social, económica y política ha venido sufriendo transformaciones que en gran parte obedecen a los avances tecnológicos, que han modificado en gran medida las necesidades de los usuarios del registro y de la actividad registral, en cuanto este servicio se enfrenta a actuaciones masivas, donde el sistema así regulado evidencia grandes dilaciones, que dificultan la atención oportuna y eficaz a los usuarios, siendo en este evento necesario conciliar los nuevos avances técnicos, científicos y tecnológicos, con las directrices del nuevo orden superior, siempre que la implantación de estos contribuyan al cometido de los fines estatales.

Actualmente, la Superintendencia tiene 192 oficinas de registro, de las cuales 57 operan en el sistema de folio magnético, 52 están en un sistema integrado de registro, para un total de 109 oficinas sistematizadas y 83 oficinas operan en sistema manual.

De esta manera, el Sistema de Información Registral (SIR) resulta fundamental para la sistematización y modernización a la que debe adaptarse la

Superintendencia de Notariado y Registro, en cuanto tiene por objeto centralizar las bases de datos y brindar conexión entre las Oficinas de Registro que hacen parte de este aplicativo (52 oficinas interconectadas a través del SIR).

Para ello, la entidad ha proyectado el diseño y construcción de un nuevo aplicativo denominado SURIC (Sistema Único de Registro Inmobiliario de Colombia) a través del cual se unirán los dos sistemas existentes (el del folio y el del SIR) y se sistematizará el remanente de oficinas manuales para lograr la sistematización e interconexión del 100% de la información registral y la totalidad de las oficinas de registro operando en línea en el año 2011.

Sin embargo, resulta imperativo para la SNR que la normatividad se adecue de manera pronta a las nuevas necesidades de los usuarios y a los requerimientos de interoperabilidad e interconexión que exige la actual realidad social a las distintas entidades estatales, de manera que se desarrolle bajo directrices claras y concretas inspiradas en el bien común, retomando aquellas prácticas que contribuyen al mejoramiento de la función pública, bajo criterios, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y, contribuyan a estrechar la relación entre el usuario y el sistema registral.

IV. Audiencia Pública

Ante el interés surgido por esta iniciativa y las solicitudes realizadas por el Colegio de Registradores, los Notarios y la opinión pública en general el pasado 30 de mayo de 2011 se realizó en el recinto de la Comisión Primera de Senado, Audiencia Pública para permitir la participación ciudadana.

En virtud de lo previsto en el artículo 230 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 procedemos a consignar las propuestas que consideramos importantes de las observaciones ciudadanas.

Se inscribieron para intervenir en la Audiencia Pública cinco (5) ciudadanos: el doctor Eduardo Caicedo Escobar Notario 45, doctor Leonardo Calderón Registrador del municipio de Cáqueza, doctor Alirio Virviegas Notario 41, doctor Elías Pedro Méndez en representación del Colegio de Registradores y el doctor Jorge Enrique Vélez García en su calidad de Superintendente de Notariado y Registro.

De los inscritos presentaron observaciones por escrito tres de los intervinientes, en virtud de ello y conforme a lo previsto en el artículo 232 del Reglamento del Congreso procedemos a analizar y consignar en el pliego de

modificaciones al texto del articulado, las propuestas o modificaciones que consideramos viables.

El doctor Alirio Virvieczas hace un juicioso análisis y de sus propuestas acogemos las siguientes:

Señala el doctor Virvieczas que la entidad que hace el registro inmobiliario en Colombia es la ¿Oficina de Registro de Instrumentos Públicos¿. Los documentos que se deben llevar allí para registrar son los llamados ¿Instrumentos Públicos¿ que deben estar vinculados a los bienes inmuebles o raíces.

Lo anterior implica que solo se inscriban aquellos documentos públicos denominados Instrumentos Públicos, que por definición legal son los autorizados por servidores públicos y Notarios en el ejercicio de sus funciones. Entre dichos documentos, se encuentran las **escrituras públicas**, las sentencias judiciales y los actos administrativos proferidos por las autoridades, sus copias auténticas y autorizadas y los certificados originales expedidos por aquellos, entre otros. Las primeras, es decir, las escrituras públicas son las que más se registran, seguidas por las certificaciones expedidas por Notarios.

Las inscripciones y anotaciones no se deben hacer con base en cualquier papel, copia, fotocopia, contrato, acto o título, pues de ser así, comenzaría el proceso de inscripción con base en documentos **clandestinos** que no reúnen requisitos de seguridad, autenticidad y legalidad indispensables para surtir tan importantes efectos que debe producir el registro.

Por eso consideramos que debemos modificar el texto original en el sentido de que en todos aquellos artículos del proyecto que se refieran a los documentos, contratos, actos, títulos, que son objeto de inscripción o registro, se cambien esos sustantivos por la denominación legal de ¿Instrumentos Públicos¿.

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deben dar el salto al siglo XXI y de una vez por todas, recepcionar las copias auténticas de escrituras públicas directamente de las Notarías, mediante modernos y seguros mensajes de datos, debidamente encriptados y firmados digitalmente por las Notarías. El resultado de esta gestión directa (por medio de las Notarías) agiliza radicalmente el proceso registral; evita el tráfico callejero de copias de instrumentos que terminan falsificados; contribuye a descongestionar la justicia y disminuye sustancialmente las diligencias y trámites de los ciudadanos.

V. Aspectos más innovadores del proyecto

En desarrollo de este marco constitucional, se proponen como temas relevantes y de innovación, frente al actual Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, los siguientes:

1. Modernización, utilización de los medios electrónicos, simplificación de los trámites en el registro y proceso de registro (artículos 6°, 14 y 15, 33 a 39 del proyecto de ley).

Tal como se desprende del articulado del proyecto de ley, claramente se propone la utilización de todos aquellos medios tecnológicos que propendan por la sistematización de las etapas del proceso de registro, en especial, la radicación para el acceso al servicio en cualquier lugar del territorio colombiano a través de las Notarías, Despachos Judiciales y Entidades Públicas, mediante el envío electrónico de los documentos o títulos digitalizados sujetos a registro con la utilización de la firma digital, como garantía de seguridad y confiabilidad de la información que debe llegar a las Oficinas de Registro. De esta manera no solo se incorporan medidas de extrema seguridad al proceso de registro sino que se facilitan las relaciones del ciudadano con el registro de la propiedad inmobiliaria.

El registro de documentos a través de Notarías, Despachos Judiciales y Entidades Públicas, se establece sin exclusión de la posibilidad de que el interesado efectúe la radicación directamente en las Oficinas de Registro, como hasta ahora se viene haciendo. Con estas nuevas posibilidades (notarías, despachos judiciales u otras Entidades Públicas), sin lugar a dudas, se genera más acceso al registro inmobiliario y se eliminan o simplifican trámites, sin poner en riesgo el proceso de registro.

De la misma manera, el proyecto de ley prevé que el pago de los impuestos y derechos de registro podrá efectuarse a través de medios virtuales, electrónicos o botones de pago, siempre y cuando existan condiciones de seguridad y confiabilidad, tal y como expresamente se señala en el parágrafo del artículo 15.

Adicionalmente, lo anterior permitirá el acceso a la expedición de los certificados de libertad y tradición, mediante canales alternos como medios electrónicos (internet), así como a los demás servicios relacionados con la labor de registro.

Para lograr tal propósito, el artículo 36 del proyecto de ley expresamente prevé el establecimiento de mecanismos de integración e interoperabilidad entre diferentes Entidades Públicas comprometidas en el proceso de registro.

Es importante también mencionar que el parágrafo del numeral 1 del artículo 6° establece que ¿A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Notariado y Registro dispondrá lo pertinente para la

sistematización o digitalización de la información contenida en los libros del Antiguo Sistema de Registro existentes en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual contará con un término de tres (3) años, con lo cual se da un paso importantísimo en la modernización y seguridad del sistema registral, aboliendo el denominado Antiguo Sistema de Registro.

En el proceso de registro, responsabilidad del Registrador de Instrumentos Públicos, se enlistan y diseñan cada una de las etapas de dicho proceso y además se incluyen algunos temas que, a pesar de no estar contenidos en la actual legislación son de ocurrencia permanente, como por ejemplo, el registro parcial, el desistimiento del registro y la restitución del turno.

Aquí también se hace especial énfasis en la notificación del acto administrativo del registro, así como de su inadmisión, permitiéndose que la misma pueda surtirse ante persona diferente bajo autorización de quien debía ser notificado, como materialización de una política antitrámites.

2. Registro móvil (artículos 40 a 43 del proyecto de ley)

También se propone lo que se denomina el *¿Registro Móvil¿*, una verdadera innovación en cuanto a la prestación de este servicio público. Con el fin de lograr una mayor cobertura en la prestación del servicio registral y adelantar jornadas especiales de registro, se institucionalizaría, por ministerio de la ley, un registro a través de la denominada Unidad Móvil de Registro (UMR).

Con esta modalidad de registro se llevarán a cabo jornadas especiales para el Registro de Instrumentos Públicos y regularización de títulos, en las cuales se dará prioridad a la población desplazada y campesina, contribuyendo de manera significativa a los objetivos delimitados en el Proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, además de la política general de actualización de la información registral y el saneamiento de títulos en el mayor número posible de predios.

El registro móvil se convertirá en uno de los varios instrumentos eficaces para contribuir al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado inconstitucional de cosas en relación con la población desplazada y sus autos de seguimiento, en particular el Auto 008 de 2009 que ordenó la adopción e implementación de una Política de Tierras para la Población Desplazada dirigida a garantizar el goce efectivo de sus derechos sobre las tierras y los territorios.

En este caso, la finalidad que se pretende alcanzar con la propuesta resulta evidente, dadas las circunstancias y el fortalecimiento de las medidas de protección de tierras y territorios, requiriéndose ofrecer garantías adicionales en celeridad y eficacia, toda vez que la Superintendencia de Notariado y Registro,

al establecer el cambio de radicación de los documentos en cualquier oficina de registro sea móvil, notarías, despachos judiciales o entidades públicas, constituye una particular innovación respecto al sistema tradicional que en esta materia aplican las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país.

Con este mecanismo se espera que la situación de miles de predios en Colombia y sobre todo, de los lugares más apartados del país, puedan actualizar sus registros de documentos y que en dichos predios muchos colombianos tengan al día sus títulos. La falta de cultura de registro, la ignorancia sobre la necesidad de registro o el desconocimiento del sistema, son causas ya probadas de la falta de identidad entre los poseedores de la tierra y los titulares de derechos de dominio inscritos. Una vez esos predios se encuentren al día con la inscripción de sus títulos, sus propietarios accederán en mejores condiciones a créditos bancarios, lo cual generará mayor uso y productividad del campo colombiano, por citar algún ejemplo.

3. Apertura de matrícula de bienes baldíos (artículos 53 a 54 del proyecto de ley)

Esta iniciativa surge a partir la problemática que hoy vive el país frente a la apropiación ilegal de terrenos baldíos de propiedad de la Nación.

La Ley 160 de 1994, *¿por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones?* está inspirada en el precepto constitucional según el cual, es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

Dicha ley, en cuanto a sus objetivos, indica en su artículo 1° que:

¿Artículo 1°. Objeto de la ley. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta ley tiene por objeto:

(¿)

Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

(¿)¿.

En ese sentido, todas las adjudicaciones o ventas de tierras que haga el Incoder se efectuarán mediante resolución administrativa, la que una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo respectivo constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

El simple hecho de que la Nación en cabeza del Incoder tenga en el futuro registrados a su nombre la totalidad de los predios baldíos que serán objeto de posibles y posteriores adjudicaciones o trámites pertinentes a su competencia, permitirá que dicha Entidad cumpla a cabalidad con la misión asignada y se propugne por la formalización de la tierra, la cual hoy está siendo objeto de apropiación indebida, en la medida en que los particulares sin ningún tipo de acto administrativo se están apoderando de ellas con anotaciones de propiedad en folios apócrifos de registro con la complicidad de algunos funcionarios de las Oficinas de Registro.

Es indispensable y prioritario que se tenga un inventario de los bienes baldíos para determinar la adjudicación de los mismos y con ello dar cumplimiento a los preceptos constitucionales y legales que hoy por hoy se ven frustrados por la no identificación catastral y registral de los predios rurales baldíos, cuyo dominio por voluntad de la ley es de la Nación y hacen parte del patrimonio del Incoder, motivo por el cual se propone normatividad que regule la apertura de matrícula inmobiliaria a los predios baldíos de la Nación, desde el mismo momento de su identificación y no con posterioridad a su adjudicación. Es importante que el Estado tenga sus folios de matrícula inmobiliaria al día y previo a cualquier acto de adjudicación.

Por otra parte, con las identificaciones registrales de los baldíos se logrará por parte de la Entidad competente (Incoder), el saneamiento físico y legal de los predios rurales que se encuentran sin identificación y sin determinar la condición jurídica de los mismos.

La Inscripción registral de los predios rurales de propiedad del Estado es una necesidad para poder formalizar la propiedad en Colombia y lograr un crecimiento económico y social dando cumplimiento a lo ordenado en los principios de la Constitución Nacional.

El artículo 53 del proyecto de ley presupone que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Incoder, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad, lo cual implica la preexistencia del folio de matrícula en donde conste la propiedad a favor de la Nación.

El Gobierno presentó la Política Nacional de Formalización de Restitución de Tierras y de la Propiedad Rural, que busca cobijar a unas 500 mil hectáreas por

año. La informalidad es uno de los fenómenos más recurrentes dentro del conflicto agrario, lo que está directamente relacionado con la crisis que se registra en las zonas rurales del país. Teniendo en cuenta que la incertidumbre en los derechos de propiedad facilita la usurpación de la tierra, así como a la propagación de los cultivos ilícitos y del narcotráfico, se hace necesario una política integral de formalización de la propiedad rural, que incida en el crecimiento económico, el desarrollo agropecuario, en la conservación del medio ambiente y en la productividad de la economía rural.

La informalidad en la tenencia de la tierra ha facilitado el despojo y obstaculiza la reparación y la restitución de predios. La principal desventaja de los informales, es que no tienen debidamente registradas sus propiedades y por ende, tienen debilidades al momento de recurrir al Estado para hacer valer sus derechos.

Es claro que una de las finalidades del Registro de Instrumentos Públicos es identificar con un número registral denominado matrícula inmobiliaria, los predios ubicados en la geografía nacional.

4. Interrelación Registro - Catastro (artículos 59 y 60 del proyecto de ley)

El proyecto de ley dispone la obligación a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de suministrar a las Oficinas de Catastro, cada mes y a través de medios técnicos o electrónicos que ofrezcan seguridad y agilidad, la información relativa a las mutaciones y/o modificaciones de la descripción física de los bienes inmuebles, de las cuales toman nota las Oficinas de Catastro, para efectos de las facultades a ellas asignadas, con lo cual se logra la actualización de la información catastral y su concordancia con la registral.

De la misma manera, se impone a las Oficinas de Catastro la obligación de efectuar modificaciones y/o adecuaciones de la información jurídica catastral de los inmuebles, con exclusiva referencia en los informes que reciban de las Oficinas de Registro.

El proyecto de ley prevé que las Oficinas de Catastro informen a las Oficinas de Registro la asignación de los números catastrales correspondientes a los predios que generan una nueva ficha predial, con miras a mantener actualizada dicha información.

5. Concurso para el ingreso a la carrera registral y creación del Consejo Superior de la Carrera Registral (artículos 79 a 83 y artículos 84 y 85 del proyecto de ley).

El proyecto de ley contempla un nuevo mecanismo de ingreso a la carrera registral, mediante un concurso de méritos público y abierto, similar al que estableció el legislador para el nombramiento de notarios en propiedad.

Al respecto la Carta Política en su artículo 125 indica:

¿Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

(¿)¿.

Como se observa en el inciso segundo del precitado artículo, la Carta prevé una regla general de acceso a cargos públicos mediante la modalidad del concurso público de méritos en el marco del régimen de carrera administrativa.

Posteriormente, en su artículo 131 la Constitución establece:

¿Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la Administración de Justicia.

El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso.

Corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro¿.

Para la interpretación de esta norma constitucional, resulta de gran utilidad lo expuesto, al respecto por la Corte Constitucional en Sentencia T-883 del 13 de julio de 2000, ¿(¿) Aunque la Carta Constitucional prevé que tanto el servicio notarial como el registral son de carácter público, por mandato legal los notarios son particulares en ejercicio de la función estatal ¿por virtud de la descentralización por colaboración¿, mientras que los registradores son funcionarios públicos en ejercicio de sus propias funciones. Sin embargo, a pesar de la diferencia que distingue a notarios de registradores en cuanto a su naturaleza jurídica, la ley ha asimilado el tratamiento de las dos figuras con relación al régimen de acceso y permanencia en el cargo a través de un mismo procedimiento concursal. En otras palabras, lo que la Carta Fundamental dispuso directamente con relación al nombramiento de los notarios, se ha asimilado igualmente por el ordenamiento legal para el nombramiento de los registradores .

Se deduce pues, que el acceso y la estabilidad de los registradores en su cargo se remiten a las regulaciones que determinan los mismos factores para los notarios.

Debido a esto, existe un régimen de carrera tanto para los notarios como para los registradores¿.

En este sentido y si bien por mandato constitucional se determina taxativamente el mecanismo para proveer los cargos de los Notarios en propiedad, pero se guarda silencio frente al nombramiento de los Registradores, se debe entender que el Constituyente de 1991 quiso también que existiera un régimen de carrera y concurso para los Registradores, dejando la competencia de reglar este último asunto en cabeza del legislador ordinario.

Así las cosas, el proyecto de ley institucionaliza un régimen de carrera para los Registradores, tal y como ya existe para los Notarios y define el mecanismo mediante el cual se accederá a este, cual es, un concurso de méritos público que contempla un análisis de méritos y antecedentes, una prueba de conocimientos y una entrevista, factores que determinarán la idoneidad y capacidad para el ejercicio de la función registral.

6. Responsabilidad de los registradores y función interventora de la Superintendencia de Notariado y Registro (artículos 86 a 89 y artículos 90 a 97 del proyecto de ley)

El proyecto de ley también prevé lo relativo a la responsabilidad de los Registradores de Instrumentos Públicos, así como las normas que fortalecen la función de inspección, vigilancia y control otorgada por el legislador a la Superintendencia de Notariado y Registro para disponer la intervención de las Oficinas de Registro, cuando la situación de gravedad lo amerite. Esta intervención se podrá dar en cualquier momento, de manera oficiosa o a petición de las Entidades de control, judiciales o en virtud de las quejas recibidas de los ciudadanos, para lo cual se nombrará un Director de Intervención.

7. Organización del servicio público registral (artículos 67 y 68 del proyecto de ley)

Con el objeto de lograr la debida prestación, funcionamiento y control del servicio registral, se divide el territorio nacional en cinco (5) círculos registrales, así:

Artículo 67. Círculos de registro. De conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 131 de la Constitución Nacional, para la prestación del servicio público registral el territorio nacional se dividirá en cinco (5) círculos de registro que son:

a) Círculo Región Caribe: conformada por los departamentos de Guajira, Cesar, Atlántico, Magdalena, Córdoba, San Andrés y Providencia, Sucre y Bolívar;

b) Círculo Región Pacífica: conformada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño;

c) Círculo Región Orinoquía: conformada por los departamentos de Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Caquetá y Putumayo;

d) Círculo Región Central: conformada por los departamentos de Cundinamarca, Huila, Tolima, Boyacá, Santander y Norte de Santander;

e) Círculo Región Andina: conformada por los departamentos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío.

La Superintendencia de Notariado y Registro determinará la categoría a la que pertenecerá cada Oficina de Registro. Estas categorías se dividen en principal y seccional. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente existen en el país solamente oficinas principales en las capitales de los departamentos y que algunas de las llamadas seccionales, por sus ingresos, por el número de folios que llevan, entre otros motivos, requieren un tratamiento diferencial, con miras a brindar una eficaz atención a los usuarios que demandan el servicio público registral.

8. Registro de medidas cautelares (artículos 29 a 32)

La inscripción de la medida judicial o administrativa individualizará los bienes y las personas, citando con claridad y precisión el número de matrícula inmobiliaria o los datos del registro del predio. Al radicar una medida cautelar, el interesado simultáneamente solicitará con destino al juez el certificado sobre la situación jurídica del inmueble.

Se adicionan inscripciones de medidas cautelares, tales como las prohibiciones judiciales decretadas por autoridad judicial o administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, a las cuales se les da prioridad sobre otras solicitudes frente al mismo folio de matrícula, con el objeto de proteger el derecho a la propiedad.

La figura de la concurrencia de embargos es una innovación importante dentro del proyecto de ley, esta procederá, además de los casos señalados en la ley, cuando se decrete una orden de embargo de juez penal o fiscal, en procesos que tengan su origen en presuntos hechos punibles por falsedad en los títulos de propiedad inscritos. Vale la pena destacar que esta situación no está prevista en el actual Estatuto de Registro, pero que de un modo u otro, el fallo dictado dentro de estos procesos penales, produce efectos significativos en la tradición de los inmuebles, al momento de determinar la comisión del delito de falsedad en documento público.

Como se podrá apreciar se trata de una reforma a las normas sobre registro, que sin duda le permitirán al país contar en el futuro con un moderno sistema

registral y sobre todo, contribuir de manera efectiva, a la actualización de la información registral.

VI. Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 242 de 2011 Senado, *por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,

Juan Carlos Vélez Uribe, Ponente (Coordinador); *Hernán Andrade Serrano*, *Juan Fernando Cristo B.*, *Néstor Iván Moreno R.*, *Hemel Hurtado Angulo*, *Jorge Eduardo Londoño U.*, Ponentes.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 242
DE 2011**

por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

¿Artículo 1°. Definición. El registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público que consiste, previa la ejecución de las etapas legalmente establecidas para su efectiva realización, en inscribir en un folio de matrícula **inmobiliaria, las escrituras públicas**, providencias judiciales o administrativas **proferidas por las autoridades**, referidos a inmuebles y de los que dispongan su cancelación, con el fin de que cualquier persona interesada conozca en todo momento la historia y el estado jurídico de los bienes raíces. Este servicio se prestará por funcionarios públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos establecidos en la ley.

Para los efectos del registro, son instrumentos públicos las escrituras públicas autorizadas por notarios y cónsules, las providencias judiciales proferidas por jueces, magistrados y fiscales, y los actos administrativos proferidos por las autoridades competentes¿.

Artículo 2°. Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos, los siguientes:

- a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;
- b) Dar publicidad a los **instrumentos públicos** que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;
- c) Revestir de mérito probatorio a **todos los instrumentos públicos** sujetos a inscripción.

Artículo 3°. Principios. Los principios registrales son las bases fundamentales que sirven para regir el sistema inmobiliario registral.

Estos principios son:

1. Rogación. Los asientos de registro solo pueden ser hechos previa solicitud de **notaría y autoridad o en su defecto de cualquier persona o autoridad** que tenga interés en ello; o de oficio cuando por mandato legal se le faculta al Registrador de Instrumentos Públicos para tal fin.

2. Especialidad. A cada unidad inmobiliaria se le asignará una matrícula única, en la cual se consignará cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien raíz.

3. Prioridad o Rango. El acto registrable que primeramente se radica, tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique con posterioridad, aunque el documento haya sido expedido con fecha anterior, salvo las excepciones consagradas en la ley.

4. Legalidad. Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción.

5. Principio de Legitimación. Los asientos registrales gozan de presunción de Veracidad, mientras no se demuestre lo contrario.

6. Tracto Sucesivo. Tendrá la facultad de transferir el derecho real de dominio el titular debidamente inscrito salvo lo dispuesto para la llamada falsa tradición.

7. Seguridad. Desde la recepción de los instrumentos públicos sujetos al registro, pasando por su proceso interno, hasta la culminación del registro, deberá haber altos índices de seguridad para proteger los derechos de propiedad y reales objeto de registro, lo mismo que las inscripciones, anotaciones y documentos que expiden las Oficinas de Registro. Para ello contará con la colaboración y participación de Notarías, autoridades y jueces. Las comunicaciones, instrumentos y documentos que giran alrededor del registro, deben estar ajustados a este principio, para evitar falsificaciones y demás conductas punibles.

CAPÍTULO II

Actos, títulos y documentos sujetos a registro

Artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:

a) Toda **escritura pública**, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación,

limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio; las decisiones judiciales de interdicción sobre el estado civil que recaigan sobre el titular del derecho de dominio; así como la cesión del crédito hipotecario sobre bienes raíces en cuyo caso se inscribirá;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales y administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley.

Artículo 5°. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO III

Sistemas Registrales

Artículo 6°. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO IV

Elementos constitutivos del registro inmobiliario

Artículo 7°. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 8°. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 9°. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 10. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 11. *Archivo de los documentos antecedentes.* Los instrumentos públicos radicados para su inscripción se deberán mantener en medios magnéticos o tecnológicos para su seguridad y conservación.

Prevía solicitud y pago de los derechos respectivos, salvo las exenciones consagradas en la ley, el Registrador expedirá copia de los documentos e instrumentos que reposan en el archivo de la Oficina. La expedición de copias de escrituras públicas corresponde a las Notarías.

Artículo 12. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO V

Modo de hacer el registro

Artículo 13. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 14. *Radicación.* Recibido el **instrumento público** por medios electrónicos y con firma digital de las Notarías, despachos Judiciales o

Entidades Públicas o excepcionalmente del 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.

Parágrafo 1º. Para radicar físicamente cualquier instrumento público que deba inscribirse en el registro, el interesado deberá aportar otro ejemplar original expedido por el Despacho de origen, destinado al archivo de la Oficina de Registro, sin el cual no podrá recibirse para su radicación. No obstante, si el interesado insiste en que se le radique, se procederá así, dejando constancia de la advertencia efectuada por el funcionario.

Parágrafo 2º. En aquellas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos donde se garantice el manejo de imágenes digitales con la debida seguridad jurídica de las mismas y/o que reciban los documentos sujetos a registro por medios electrónicos sea de Notarías, Despachos Judiciales y Entidades Públicas con firma digital, previa concertación de la integración a este servicio, no será necesaria la presentación de otro ejemplar del instrumento para archivo, siempre y cuando se garantice la reproducción total y fiel del mismo que sirvió de base para hacer el registro.

Parágrafo 3º. Una vez radicado el instrumento documento y antes de su calificación, se procederá a verificar que los datos consignados en la radicación correspondan fielmente al mismo, luego de lo cual se someterá al correspondiente reparto entre los funcionarios habilitados para calificar a través del sistema.

Artículo 15. *Radicación del instrumento vía electrónica en las Notarías, Despachos Judiciales o Entidades Públicas.* Una vez autorizado un **instrumento público**, de los relacionados en el artículo 4º de esta ley, el Notario, la Autoridad judicial, administrativa o pública competente, a petición de cualquiera de los interesados o de manera oficiosa, podrá radicarlo en el sistema de información de registro o sistema adoptado para tal fin, remitiendo vía electrónica a la Oficina de Registro la copia del documento o título digitalizado

con firma digital, así como los soportes documentales del cumplimiento del pago de los impuestos y derechos establecidos en la ley y decretos reglamentarios.

Parágrafo. El pago de los impuestos y derechos de registro se efectuará a través de medios virtuales, electrónicos o botón de pago bajo condiciones de seguridad y confiabilidad, debidamente integrados al proceso de registro.

La Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará el procedimiento y desarrollo tecnológico para la puesta en marcha de este servicio y establecerá planes de contingencia o sistemas alternos para el caso de que se presenten fallas en los medios, sistemas y procesos.

También los interesados podrán solicitar el servicio registral trasladándose hasta la oficina de registro y entregando físicamente copias auténticas debidamente extendidas en hojas de papel especial de seguridad sellados y rubricados por la respectiva autoridad o Notaría.

Artículo 16. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 17. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 18. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 19. *Constancia de inscripción.* Cumplida la inscripción, de ella se emitirá formato especial con la firma del Registrador de Instrumentos Públicos donde se dejará constancia tanto en el ejemplar del título que se devolverá al interesado, como en la copia o archivo electrónico destinado al archivo de la Oficina, la cual se conservará en el archivo de la misma. Posteriormente, se anotará en los índices, y se guardará la copia en el archivo. Si el trámite se inició por Notaría se enviará la constancia vía electrónica a esta para que la materialice, agregue a la copia auténtica extendida en papel especial de seguridad que presta mérito y entregue al acreedor.

Artículo 20. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 21. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 22. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 23. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 24. *Desistimiento.* Una vez que ingrese un instrumento para su inscripción, el (los) titular(es) del respectivo derecho, de común acuerdo podrán solicitar por escrito el desistimiento del registro, el cual será concedido mediante acto administrativo de cúmplase, siempre y cuando el proceso de registro no haya superado la etapa de inscripción.

Artículo 25. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 26. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 27. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 28. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO VI
Registro de Medidas Judiciales y Administrativas

Artículo 29. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 30. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 31. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 32. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO VII
Modernización y simplificación del servicio público registral

Artículo 33. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 34. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 35. *Facilitación de las relaciones del ciudadano con el registro inmueble.* El servicio público registral deberá prestarse dentro de criterios de máxima simplificación, diversificación de canales de atención y principios de celeridad en la gestión pública, pero sin poner en peligro los bienes y derechos que protege el Estado. En este propósito, la Superintendencia de Notariado y Registro, deberá prever y poner en operación mecanismos de relacionamiento eficaces, soportados en las políticas de servicio al ciudadano y de Gobierno en Línea¿.

Artículo 36. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 37. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 38. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 39. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO VIII
Registro móvil

Artículo 40. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 41. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 42. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 43. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO IX
Mérito probatorio del registro

Artículo 44. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 45. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO X

Folio de matrícula inmobiliaria

Artículo 46. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 47. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 48. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 49. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 50. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 51. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XI

Apertura de matrícula de bienes prescritos

Artículo 52. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XII

Apertura matrícula de bienes baldíos

Artículo 53. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 54. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XIII

Corrección de errores y actuaciones administrativas

Artículo 55. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XIV

Cancelaciones en el registro

Artículo 56. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 57. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 58. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XV
Interrelación registro-catastro

Artículo 59. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 60. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XVI
Certificados

Artículo 61. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 62. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 63. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 64. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 65. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 66. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XVII
Organización del servicio público registral

Artículo 67. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 68. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XVIII
Registradores de Instrumentos Públicos

Artículo 69. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 70. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 71. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 72. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 73. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 74. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 75. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 76. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XIX
Provisión, permanencia e ingreso a la carrera registral

Artículo 77. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 78. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XX

Consejo Superior para la Carrera Registral y Concursos

Artículo 79. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 80. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 81. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 82. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 83. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XXI

Del concurso para ingreso al servicio

Artículo 84. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 85. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XXII

De la responsabilidad de los Registradores de Instrumentos Públicos

Artículo 86. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 87. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 88. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 89. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XXIII

Control de la vigilancia registral

Artículo 90. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 91. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 92. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 93. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 94. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 95. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 96. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 97. Igual al texto del proyecto original.

CAPÍTULO XXIV
Disposiciones generales

Artículo 98. Igual al texto del proyecto original.

Artículo 99. Igual al texto del proyecto original.

De los honorables Senadores,

Juan Carlos Vélez Uribe, Ponente (Coordinador); Hernán Andrade Serrano, Juan Fernando Cristo B., Néstor Iván Moreno R., Hemel Hurtado Angulo, Jorge Eduardo Londoño U., Ponentes.