



Libertad y Orden

**Ministerio del Interior y de Justicia**  
**Superintendencia de Notariado y Registro**  
República de Colombia

**RESOLUCIÓN No. DE 2010**

( )

"Por la cual se decide un recurso de apelación. Expediente DR 192-2010"

**LA DIRECTORA DE REGISTRO**

En ejercicio de las facultades legales y en especial las que le confieren los Artículos 23 Numeral 2 del Decreto 412 de 2007; 50, 55 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, procede a decidir el recurso de apelación interpuesto ante la negativa de inscripción de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, de la Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, Bolívar, sometida a proceso de registro con el turno 2009-060-6-24636 del 27 de noviembre de 2009.

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES:**

Con turno de radicación de documento 2009-060-6-24636 del 27 de noviembre de 2009, se sometió a proceso de registro la Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, Bolívar, por medio de la cual se adjudica inmueble ubicado en la Calle D 10 Carrera 14 # 25 del Barrio Almagran, de la cabecera municipal de Turbana, a favor de **FELIPA PATERNINA DE AVILA**.

El documento se devolvió a público sin registrar con nota devolutiva impresa el 30 de noviembre de 2009, notificada al interesado el 15 de diciembre de 2009.

La señora **FELIPA PATERNINA DE AVILA** con escrito radicado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, el 16 de diciembre de 2009, interpuso recurso de apelación, ante la negativa de inscripción de la citada Resolución.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, mediante Auto 005 del 10 febrero de 2010, admitió el recurso de apelación y ordenó la remisión del expediente a la Dirección de Registro.

El expediente se envió a la Dirección de Registro, mediante oficio 060-2010-EE2744 del 27 de mayo de 2010, radicado en la Superintendencia con el número SNR2010ER27750 del 1 de junio de 2010 se envió el expediente a la Dirección de Registro.

**II. PRUEBAS:**

Se tienen como tales las siguientes fotocopias:

1. Nota devolutiva correspondiente al turno 2010-060-6-24636, con fecha de impresión 30 de noviembre de 2009.
2. Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, Bolívar.
3. Constancia de inscripción y Resolución 1631 del 27-08-09 de la Alcaldía de Turbana, Bolívar, inscrito con el turno 2009-060-6-20364.
4. Constancia de inscripción y Resolución 927 del 26-12-07 de la Alcaldía de Turbana, Bolívar, inscrita con el turno 2009-060-6-17921.
5. Constancia de inscripción y Resolución 1256 del 24-08-09 de la Alcaldía de Turbana, Bolívar, inscrito con el turno 2009-060-6-19916.

**III. EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE RECURRE:**

El acto administrativo por medio del cual se negó la inscripción de la Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009, sometido a proceso de registro con el turno 2010-060-6-24636 del 27 de noviembre de 2009, con el siguiente argumento:

*"EL DOCUMENTO CONTIENE UN ACTO NO SUJETO A REGISTRO CARECE DE LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN LA INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA N. 18 DE 24-08-09 EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA SUPERNOTARIADO Y REGISTRO DCTO LEY 1258/70 ART. 72".*

**III. DEL RECURSO:**

La solicitud de revocatoria del acto administrativo, se encuentra apoyada en lo siguiente:

1. La Instrucción Administrativa 18 del 24-08-09 de la Superintendencia de Notariado y Registro, está por debajo de las leyes que regulan las funciones y propiedades jurídicas que facultan a los Alcaldes Municipales, como es el caso del Artículo 3 de la Ley 28 de 1974, Artículo 95 de la Ley 388 de 1997, Artículo 58 de la ley 9 de 1989 y Ley 3 de 1991.
2. La Superintendencia de Notariado y registro no tiene competencia de control de legalidad jurídica de los actos administrativos proferidos por los Alcaldes Municipales, sino solamente puede controlar y vigilar la fe de los actos sometidos a registro.
3. Se violenta el principio de igualdad, puesto que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, venía inscribiendo estos actos resolutiveos de vivienda de interés social y el principio al debido proceso, por cuanto no se está acatando una Resolución de adjudicación del inmueble y que fue proferido conforme a lo establecido en los Artículo 95 y 123 de la Ley 388 de 1997, Artículo 58 de la Ley 9 de 1989 y Ley 3 de 1991.

**III. FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO:****DE HECHO:**

La Resolución 1094 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, Bolívar, contiene la adjudicación de un inmueble ubicado en la Calle D 10 Carrera 14 # 25 del Barrio Almagran de la cabecera municipal de Turbana, Bolívar, a favor de FELIPA PATERNINA DE AVILA, de conformidad con los Artículos 15, 45, 58 de la Ley 9 de 1989, los Artículo 95 y 123 de la Ley 388 de 1997 y la Ley 137 de 1959, Artículos 35 y 36 de la Ley 3 de 1991, Artículos 5, 8 y 9 de la Ley 540 de 1998, Decreto 2157 de 1995.

**DE DERECHO:**

**Instrucción Administrativa 18 de 2009**, consagra el procedimiento que debe surtir para lograr la identidad jurídico registral de los inmuebles baldíos urbanos de propiedad de la entidades territoriales cedidos por la nación en virtud de la ley.

**Artículo 37 Decreto 1250 de 1970**; consagra el principio de legalidad.

**IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:**

Sostiene la recurrente que la resolución de adjudicación del inmueble se profirió en cumplimiento del proceso de legalización adelantado por el Municipio y con aplicación de las normas que regulan éstos procesos de legalización de dominio de éste tipo de inmuebles; que por lo tanto, la Instrucción Administrativa 18 de la Superintendencia de Notariado y Registro, no está por encima de las leyes que regulan las funciones y propiedades jurídicas, que faculta a los Alcaldes Municipales para la transferencia de bienes fiscales por necesidad de vivienda de interés social.

Al respecto, de conformidad con el Artículo 123 de la Ley 388 de 1997, y tal y como lo dispone la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, de los Municipios y Distritos, que no constituyan reserva ambiental, pertenecerán a dichas entidades territoriales. Resulta claro deducir que dicha disposición determina que por mandato de la ley, estos terrenos baldíos, pertenecen a los Municipio o Distritos donde estén ubicados, siempre y cuando tengan asignada una destinación específica; pero la ley no prevé el procedimiento para que las Entidades Territoriales materialicen registralmente el dominio sobre estos inmuebles, con su delimitación por su área y linderos.

Es importante precisar de otra parte, el alcance y la obligatoriedad de las Instrucciones Administrativas.

La administración del estado se traduce y concreta en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, siendo imperiosa para tales efectos la expedición de actos administrativos que autoricen o permitan el ejercicio de los derechos fundamentales.

A su vez los actos de la administración tienen como finalidad satisfacer una necesidad concreta o colectiva, y como tales, son decisiones de un órgano que en ejercicio de una función administrativa está habilitado para expedirlo y por lo tanto, produce efectos jurídicos que implican la generación de derechos y/o obligaciones para sus destinatarios.

y poderes y deberes jurídicos para la entidad que lo expidió; de tal manera que los actos administrativos tienen como efectos inmediatos: su obligatoriedad y su exigibilidad.

Ahora bien, la actuación de la administración requiere uniformidad en sus decisiones y para tales efectos se necesita una ordenación que regule de manera permanente su actividad, que se traduce en el hecho que ante situaciones iguales o análogas, la autoridad debe adoptar las mismas decisiones, para asegurar de esta forma el principio de derecho a la igualdad de todos los ciudadanos.

Dentro de los actos administrativos, se encuentran las instrucciones administrativas, con las cuales se pretende aclarar y/o estandarizar procedimientos y situaciones que se encuentran reguladas en una ley u ordenamiento interno de una Entidad; y como todo acto administrativo, tiene efectos vinculantes de obligatorio cumplimiento, tanto para los particulares como para el órgano que lo expidió.

El Consejo de Estado. - Sala de lo Contencioso Administrativo. - Sección Cuarta. - en providencia de fecha 31 de mayo de 1996, Consejero Ponente: Doctor Julio E. Correa Restrepo, ha manifestado: "*De lo anterior establece claramente la Sala, que el acto acusado contiene una verdadera manifestación de voluntad, en cuanto contiene instrucciones expedidas por la Administración, que si bien se hallan dirigidas a sus propios funcionarios, no puede desconocerse que su aplicación afecta directamente a los contribuyentes que soliciten reducción de las tasas de interés, por lo que si bien constituyen entonces, reglas de carácter interno en la determinación del procedimiento a seguir en el otorgamiento de las facilidades de pago y liquidación de intereses, emanadas de la Unidad Administrativa Especial, Subdirección de Cobranzas, tienen carácter vinculante frente a los particulares, a quienes les son aplicadas, por parte de los funcionarios administrativos.*

*En consecuencia, independientemente de la denominación formal que tenga el acto acusado, para esta Sección es evidente que por contener una decisión que afecta a los administrados en sus derechos sustantivos y procedimentales, decisión ésta de obligatorio cumplimiento, el mismo constituye un verdadero acto administrativo, cuyo control de legalidad está sometido a esta jurisdicción, según lo dispuesto en el Artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.*

Concluyendo lo hasta aquí expuesto, no es cierta la afirmación que hace la recurrente sobre la posible inconsistencia entre las disposiciones que contienen las Leyes 137 de 1959, 9 de 1989 y 388 de 1997 con la Instrucción administrativa 18 de 2009; puesto que la Instrucción Administrativa 18, no solo es de obligatorio cumplimiento por encontrarse vigente a la fecha, sino que en ningún momento contraviene las disposiciones legales sobre la legalización mediante adjudicación o por ventá, según sea el caso, de los inmuebles fiscales que por disposición normativa serían propiedad de los Municipio; sino todo lo contrario lo que se establece a través de ella, es que los entes territoriales declaren su propiedad sobre estos inmuebles, delimitándolos por su área y linderos, para luego sí, conforme lo determinen las autoridades municipales, se transfiera su derecho de dominio de acuerdo a la situación fáctica de posesión o tenencia que presente cada uno de los predios, a través de los procedimientos que la ley estipula para cada caso.

En cuanto a la afirmación que hace la recurrente que dentro de las funciones o atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, no está la de ejercer control de legalidad de los actos administrativos proferidos los Alcaldes Municipales, se

debe precisar, que el Estatuto Registral en su Artículo 37 de manera expresa consagra la obligación que tienen los Registradores de Instrumentos Públicos, de verificar que los documentos públicos que hayan sido sometidos a proceso de registro, se ajusten a las normas legales que regulan el acto analizado.

En cumplimiento y desarrollo del principio de legalidad que tiene inmerso la actividad registral, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, deben velar porque se inscriban solamente los documentos que reúnan los requisitos y formalidades establecidas en la normatividad vigente relacionada con el acto que se pretenda registrar.

Sobre el principio de legalidad el doctrinante **EDUARDO CAICEDO ESCOBAR** ha referido en su libro Derecho Inmobiliario Registral:

*" Para que el registro no se convierta en un órgano de tutela de situaciones injustas o ilegítimas, es indispensable que solo puedan tener acceso los títulos perfectos en su fondo y forma. Para ello es necesario la previa comprobación de su legalidad: Para que solo accedan al registro los títulos válidos y perfectos..."*

De tal manera, que tampoco es de recibo de éste despacho la afirmación de la recurrente, que refiere la falta de competencia de las Oficinas de Registro para estudiar el documento, no solo en cuanto refiere a sus formas extrínsecas, sino también los requisitos que conforme a la ley deba reunir el acto contenido en el mismo.

Sostiene la apelante que se violó el principio de igualdad, puesto que con anterioridad se habían inscrito en la misma Oficina de Registro, Resoluciones de adjudicación de bienes urbanos baldíos y anexa fotocopia de las Resoluciones 1631 del 27 de agosto de 2009, 927 del 26 de diciembre de 2007 y 1256 del 24 de agosto de 2009, con sus respectivas constancias de inscripción.

Al respecto es necesario precisar, reiterando que la Ley 388 de 1997 se limitó a disponer en su Artículo 123, que todos los terrenos baldíos que se encuentren dentro de territorio Municipal o Distrital, que no constituyan reserva ambiental, pertenecerán a dichas entidades territoriales, sin especificar el procedimiento que debían surtir estas entidades para materializar éste derecho.

Para tales efectos se expidió el acto administrativo tantas veces enunciado Instrucción Administrativa 18 de 2009, por medio de la cual se determina:

*"En consideración a que el título de propiedad del municipio es la ley y ésta no es objeto de registro, se hace necesario materializar el acto jurídico de cesión que hizo la Nación a favor del municipio y a su vez instrumentar a través de una escritura pública la determinación de área y linderos de dichos predios, porque constituye una solemnidad que permite demostrar el contenido preciso de una declaración de voluntad unilateral dirigida a constituir o declarar derechos reales que se otorga en ejercicio de una función administrativa, en virtud de que busca proteger un bien que a juicio de la entidad declarante es de propiedad estatal en cabeza del ente territorial que representa, luego implica el uso de la facultad de vigilancia y control administrativo sobre los bienes que interesan al Estado. No es por consiguiente un título constitutivo sino meramente declarativo, sin efectos directos o por sí mismo y no constituye acto administrativo. (Sentencias de 5° de marzo de 2005 Sección Quinta, Consejo*

*de Estado expediente 11001 0324 000 1999 02477 1 Y de 26 de noviembre de 2008 Sección Primera, expediente 13001 2331 00020009907301).*

*En garantía de que el acto jurídico de cesión de baldíos urbanos contenido en la Ley 137 de 1959, hoy Ley 388 de 1997 y con el objeto de fortalecer el perfeccionamiento de la tradición, es necesario que a través del representante legal -Alcalde-se confirme expresamente la voluntad de aceptar para su municipio la titularidad de los bienes baldíos entregados por virtud de la ley con las facultades que ella le otorga y a su vez, realice una declaración determinante del área y linderos del bien inmueble cuya identidad registral pretende.*

*El trámite deberá adelantarse mediante el otorgamiento de una escritura pública otorgada por el Alcalde del municipio y con los requisitos previstos en el presente instructivo."*

Por lo tanto, a partir de la vigencia de la Instrucción Administrativa 18 de 2009, las Oficinas de Registro, empezaron a exigir el otorgamiento de escritura pública, para formalizar la adquisición del dominio de los bienes urbanos baldíos referidos en la Ley 388 de 1997; situación ésta que de ninguna manera implica que se esté vulnerando el derecho a la igualdad de los ciudadanos, simplemente se debe dar aplicación al procedimiento establecido en la Instrucción Administrativa 18 de 2009 que propende el fortalecimiento mediante el perfeccionamiento de la tradición de dichos inmueble, desde el momento de su vigencia.

Ahora bien, como las Resoluciones de adjudicaciones que hacen parte del expediente, fueron registradas, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Instrucción Administrativa 18 del 24 de agosto de 2009, en trámite administrativo independiente del aquí debatido, se realizaran las gestiones pertinentes ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que analice la situación jurídica de éstos inmuebles que se identificaron registralmente con las resoluciones inscritas, y se tomen las medidas que legalmente correspondan.

Finalmente afirma la recurrente que se violo el principio al debido proceso, puesto que la adjudicación del inmueble se realizó conforme a las normas legales vigentes sobre la materia.

Sobre el particular, se precisa que la Oficina de Registro en ningún momento pone en duda la legalidad del procedimiento utilizado por el ente territorial para la adjudicación del inmueble, sino sobre la improcedencia legal de su inscripción hasta tanto, se acate el procedimiento de materialización de el acto jurídico de cesión que hizo la Nación a favor del Municipio; y a su vez se instrumente a través de una escritura pública la determinación de área y linderos de dicho predio, conforme lo establece la Instrucción Administrativa 18 de 2009 de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En merito de lo expuesto este despacho

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** No revocar el acto administrativo contenido en la nota devolutiva impresa el 30 de noviembre de 2009, por medio del cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, negó la inscripción de la Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, sometida a proceso

RESOLUCION NÚMERO

DE

Hoja No 7

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide un recurso de apelación. Exp. DR-0192-2010"

de registro con el turno 2010-060-6-24636 del 27 de noviembre de 2009, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y bajo el presupuesto que no existe otra causal de impedimento, se confirma el acto administrativo por medio del cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena negó la inscripción de la Resolución 1200 del 24 de agosto de 2009 de la Alcaldía Municipal de Turbana, sometida a proceso de registro con el turno 2010-060-6-24636 del 27 de noviembre de 2009.

**ARTÍCULO TERCERO:** Notificar personalmente la presente Resolución a **FELIPA PATERNINA DE AVILA**, para lo cual se comisiona al señor Personero Municipal de Turbana, Bolívar. De no ser posible la notificación personal debe surtirse fijación de edicto.

**ARTÍCULO CUARTO:** En firme la presente decisión envíese copia de la misma, junto con el expediente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena D.T.

**ARTÍCULO QUINTO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella no procede ningún recurso.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los

  
**MARIA CLEMENCIA RANGEL FRANCO**  
Directora de Registro (E.)

Proyecto. Patricia Garcia D.  
16-07-2010