

Señores:

**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

CORREO: [admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E.S.D.

RADICACIÓN: 13-001-33-33-005-2021-00190-00

MEDIO DE CONTROL: Reparación Directa

DEMANDANTE: Liliana Margarita Santoya Torres y Laura Sofía Daza Santoya.

DEMANDANDOS: Distrito de Cartagena de Indias y otros.

**ASUNTO:** CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**EDELBERTO JOSÉ DE LA OSSA ANAYA**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 1067836685 de Montería y T.P. No. 192.510 del C.S.J., en mi calidad de apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro, de conformidad con el poder otorgado por la Doctora **SHIRLEY PAOLA VILLAREJO PULIDO**, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.013.611.663 y T.P. No. 271.074 del C.S.J., en calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta Entidad, de acuerdo con el nombramiento efectuado mediante Resolución número 03348 del 19 de abril de 2021 y acta de posesión de la misma fecha, actuando conforme a lo dispuesto los numerales 5º a 7º del artículo 14 del Decreto 2723 de 2014 (diario Oficial No. 49.379 de 29 de diciembre de 2014) y según Resolución de delegación expresa No. 10261 de 2019 procedo dentro del término legal concedido a presentar la contestación de la entidad que represento dentro del medio de control de la referencia.

Previo a iniciar el estudio de fondo del presente medio de control, hacemos referencia a las solicitudes del demandante:

## 1. SOLICITUD

Peticiones de la demandante:

**PRIMERA:** Se **DECLARE** que el **DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS** es administrativa y patrimonialmente responsable por los daños materiales e inmateriales ocasionados a los demandantes por las omisiones sistemáticas en sus funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control de las actividades previas a la construcción del Edificio Shalom (solicitud de permisos y licencias), y durante el desarrollo y ejecución del proyecto inmobiliario, y su posterior entrega.

**SEGUNDA:** Se **DECLARE** que la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** es administrativa y patrimonialmente responsable por los daños materiales e inmateriales ocasionados a los demandantes por las omisiones sistemáticas en sus funciones legales y constitucionales de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre el servicio público

**Superintendencia de Notariado y Registro**

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-00190-00

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

protocolización, inscripción, registro y solemnización de los actos jurídicos con relación a la adquisición del apartamento No. 201 del Edificio Shalom.

**TERCERA:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se **CONDENE SOLIDARIAMENTE** a las demandadas a pagar a favor de la parte demandante por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la suma de **CIENTO SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$170.000.000)**, en razón al valor comercial pagado por mi apadrinada por el inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.060-287463 y referencia catastral No.010500370017000, ubicado en la Ciudad de Cartagena, Barrio El Recreo, Kra 80B 31B-22 Mz 5 Lote 38, Edificio Shalom apartamento 201, en la ciudad de Cartagena de Indias.

**CUARTA:** Se **CONDENE SOLIDARIAMENTE** a las demandadas, a pagar en favor de cada uno de los demandantes por concepto de perjuicios morales la suma de **CIENT (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES**; ello debido al sufrimiento y aflicción que se ha causado a los demandantes producto de la omisión de los deberes legales y constitucionales de las entidades demandadas

**QUINTA:** Se **CONDENE** a las demandadas a que paguen a los accionantes, un interés a la tasa máxima legal autorizada por la Superintendencia Financiera, desde el momento en el que quede ejecutoriada la sentencia o auto que ordene el pago hasta el momento de su pago definitivo, de acuerdo con los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTA:** Que las condenas que se ordenen con la sentencia sean debidamente indexadas al momento del pago.

**SÉPTIMA:** Se **CONDENE** en costas, gastos y agencias en derecho de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 361, 365 y 366 de la Ley 1564 de 2012, a quienes fungen como demandados.

## 2. A LAS PRETENSIONES

Nos oponemos a todos y cada uno de los pronunciamientos y pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, porque es evidente una clara FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR ACTIVA y PASIVA. Toda vez que en razón a que sólo en los eventos en que (i) la falla recaiga en una omisión o irregularidad en la función de anotación y registro de instrumentos que contienen modificaciones a la titularidad de los bienes inmuebles, (ii) la falla provenga de la falta de verificación de los requisitos formales del instrumento que se presente para registro, o (iii) la falla provenga de la omisión de los deberes de vigilancia y control de la superintendencia, habrá lugar a que se considere que le asiste a la Superintendencia de Notariado y Registro legitimidad en la causa por pasiva, situaciones que no se presentan en este caso. Respecto de esta excepción, se presentará al Juzgado escrito separado donde se manifiestan los argumentos del mismo, de acuerdo a lo

### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020, que promueve la utilización de las tecnologías en virtud del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional.

En segundo lugar, porque se configura el HECHO DETERMINANTE DE UN TERCERO, además de acaecer CADUCIDAD DE LA ACCION, INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL, CADUCIDAD DE MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, que en escrito separado en atención al Decreto 806 de 2020 se expondrá.

### 3. A LOS HECHOS ATRIBUIBLES A LAS DEMANDADAS

**Al Hecho Primero.** Este es un hecho de conocimiento público al respecto del cual no procederemos a pronunciarnos de dicha veracidad.

**Al Hecho Segundo.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Tercero.** Son competencias de la Fiscalía, nos atenemos a lo que se pruebe.

**Al Hecho Cuarto.** Es cierto.

**Al Hecho Quinto.** Son competencias de la Fiscalía, nos atenemos a lo que se pruebe.

**Al Hecho Sexto.** Son competencias de la Fiscalía, nos atenemos a lo que se pruebe.

**Al Hecho Séptimo.** Es de competencia del Distrito de Cartagena, nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Octavo.** Es de competencia del Distrito de Cartagena, nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Noveno.** No nos consta, no es específico, que lo pruebe.

**Al Hecho Décimo.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Undécimo.** Es de competencia del Distrito de Cartagena, nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso

**Al Hecho Duodécimo.** Es Cierto.

**Al Hecho Decimotercero.** No es un hecho claro, en el auto 041 de fecha 21 de marzo de 2018, se inicia actuación administrativa para aclarar la real situación jurídica de los folios mencionados en la demanda.

**Al Hecho Decimocuarto.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Decimoquinto.** No nos vamos a pronunciar sobre el hecho, nos atenemos a lo que se pruebe.

**Al Hecho Decimosexto.** No es un hecho, es una afirmación del demandante que debe probar.

**Al Hecho Decimoséptimo.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Decimooctavo.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Decimonoveno.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Vigésimo.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Vigésimo primero.** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**Al Hecho Vigésimo segundo.** Es una competencia del distrito de Cartagena.

### 4. A LOS HECHOS ATRIBUIBLES A LOS DEMANDANTES

**PRIMERO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**SEGUNDO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**TERCERO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**CUARTO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

**QUINTO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

V.03

GDE – GD – FR – 08

2021-03-08

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

**SEXTO:** Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso

**SÉPTIMO:** No nos pronunciaremos acerca de este hecho, son competencias de otra entidad.

**OCTAVO:** No es un hecho.

## 5. RAZONES JURÍDICAS DE LA DEFENSA

En lo que corresponde a las pretensiones de los demandantes, me permito manifestar que nos oponemos a todas y cada una de ellas. No pueden los accionantes pretender que la ORIP del Distrito de Cartagena y la SNR sean responsables de los daños y perjuicios que alegan, cuando las funciones de las Oficinas de Registro de Instrumentos públicos se encuentran reguladas por la Ley 1579 de 2012, donde se dispone que el principio de legalidad y la función calificadora de los registradores de instrumentos públicos, siguiendo el espíritu del Estatuto Registral Colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se limita a las formas extrínsecas de los instrumentos, es decir, es un control de legalidad formal y no sustancial sobre los actos sometidos a registro.

Es menester tener en cuenta que la SNR es una entidad de carácter público que se encarga de cumplir una función registral, a través del cual por si solo el registro no confiere derechos ni modifica situaciones jurídicas, las cuales nacen de los actos celebrados por los particulares o las decisiones tomadas por las autoridades judiciales, administrativas o arbitrales, ni aun la tradición de inmuebles o la constitución de derechos reales mediante el registro son estrictamente dependientes del acto del registrador, sino que emanan de la Ley que ha consagrado esos efectos. Es evidente que no le asiste responsabilidad alguna a la SNR por daño antijurídico que se le hubiere ocasionado a los demandantes, no sería por responsabilidad de la Superintendencia y Registro o la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Distrito de Cartagena.

Así mismo, se tiene que por la prestación del servicio público registral y el presunto perjuicio causado NO EXISTE NEXO CAUSAL, que permita inferir que fue la SNR y no otro u otros, que dieron origen al daño que están pretendiendo ser reparado, pues el perjuicio ocasionado no tiene su origen en actos de la administración, la causa concluyente de los presuntos daños reclamados provienen por actos de terceros, de acuerdo a los hechos narrados y los documentos que sirven de soporte probatorio en esta demanda.

El sistema de registro, desde sus primeras regulaciones, se concibió con el propósito de cumplir las siguientes finalidades: (i) servir de medio de tradición de los derechos reales sobre bienes inmuebles, incluido el dominio, conforme al artículo 756 del Código Civil; (ii) otorgar publicidad a los actos jurídicos que contienen derechos reales sobre bienes inmuebles; (iii) brindar seguridad del tráfico inmobiliario, es decir, otorgar protección a terceros adquirentes; (iv) fomentar el crédito; y (v) tener fines estadísticos.

Acorde con lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012, el servicio de registro se rige por los principios de rogación, especialidad, prioridad, legalidad, legitimación y tracto sucesivo, y que las anotaciones no consisten en una transcripción literal de todo lo pactado en la escritura o lo ordenado por la autoridad judicial o administrativa correspondiente, sino en una descripción sucinta del tipo de acto y la identificación del documento que lo contiene. Además de cumplir con los objetivos básicos de servir de medio de tradición de los bienes y de los otros derechos reales constituidos sobre ellos y de dar publicidad a los actos que trasladen o mutan el dominio de los mismos o les imponen gravámenes o limitaciones, se orienta por unos principios que a la vez le sirven de directrices que facilitan su conocimiento y aplicación como lo sucinta el profesor VALENCIA ZEA, quien hace una breve

### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

referencia a las características y principios que rigen la prestación del servicio registral de bienes inmuebles así:

(a) *La regla de la especialidad: es vista en dos sentidos, de una parte, se deben registrar los inmuebles por naturaleza (bienes principales), mientras que aquellos por adherencia o por destinación no tienen inscripción independiente de aquel principal[24]. De otra parte, este principio exige que sólo se inscriban la propiedad privada y los demás derechos reales, así como las situaciones jurídicas que los graven o los limiten.*

(b) *La inscripción como acto constitutivo: en los casos en los que el registro sirve como medio de tradición la inscripción del título permite la transmisión de la propiedad inmueble y demás derechos inmobiliarios.*

(c) *Rogación: el Registrador no actúa de oficio sino a petición de parte.*

(d) *Prioridad registral: las inscripciones realizadas por el registrador deben realizarse en el orden en que le sean solicitadas, por lo que no se pueden alterar los turnos. En otras palabras, la inscripción se realiza conforme al orden de radicación (art. 3 de la Ley 1579 de 2012)[25].*

(e) *Legalidad: es entendida como función calificadora, puesto que el registrador debe examinar y calificar tanto el documento como el respectivo folio registral, solo cuando la inscripción se ajuste a la ley podrá autorizarla. Bajo ese entendido, el notario al otorgar el título y el registrador al inscribirlo, deben confrontar los títulos con la normativa aplicable al caso[26].*

(f) *Tracto sucesivo: cada inscripción debe ser derivación de la anterior y así sucesivamente.*

(g) *Publicidad: el registro debe ser público, es decir, conocido por las partes y los terceros interesados.*

(h) *Legitimación registral: se presume que el derecho inscrito existe en favor de quien aparece anunciado como tal y la titularidad del registro cancelado se encuentra extinguido. De tal suerte que son veraces y exactos mientras no se demuestre lo contrario[27].*

(i) *Fe pública: se reconoce como titular del dominio a la persona inscrita en la matrícula inmobiliaria, por lo que sólo él tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble[28].*

*El carácter rogado del sistema registral y la plena identificación de los intervinientes De acuerdo con lo previsto en el artículo 3º de la Ley 1579 de 2012, que los asientos en el registro se realizan únicamente como consecuencia de las solicitudes elevadas por las personas legitimadas para el efecto, es decir, las partes interesadas, el Notario, y las autoridades judiciales y administrativas.*

*Este principio se manifiesta en todo el procedimiento de registro e impone cargas a los petitionarios, relacionadas no sólo con la legitimación en la causa, sino con la determinación del tipo de actos que pueden ser inscritos, los requisitos formales que deben cumplir los documentos y las etapas del proceso registral.*

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

V.03

GDE – GD – FR – 08

2021-03-23

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

Ahora, cada unidad inmobiliaria debe tener su folio de matrícula y en él se consignará cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien, en dicho folio solo son inscribibles los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción, y solo el titular inscrito tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble; la calificación es un derecho y un deber, un derecho porque solo el funcionario que haga las veces de calificador puede hacer el estudio jurídico de los documentos para determinar si son susceptible de inscripción, y un deber porque necesariamente antes de practicar un asiento registral es preciso que se compruebe si el documento presentado reúne los requisitos legales.

La jurisprudencia ha sostenido de forma reiterada, que el Registro por si solo no confiere derechos ni modifica situaciones jurídicas, ellas nacen de los actos celebrados por los particulares o las decisiones tomadas por las autoridades judiciales, administrativas o arbitrales, ni aun la tradición de inmuebles o la constitución de derechos reales mediante el registro son estrictamente dependientes del acto del registrador, sino que emanan de la ley que ha consagrado esos efectos.

La función registral como servicio público, se inspira en tres objetivos básicos, consagrados originalmente en el título 43 del Código Civil: 1- Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos sobre ellos. 2- Dar publicidad a los actos que trasladen o mutan el dominio de los mismos que les imponen gravámenes o limitaciones. 3- Brindar mayores garantías de autenticidad y seguridad a los títulos, actos o documentos que deben registrarse.

Ahora, la fe publica debe entenderse como la seguridad absoluta dada a todo aquel que adquiere el dominio o un derecho real del titular inscrito, de que su transferente era dueño o titular de los derechos correspondientes en los mismos términos que resulten de los asientos y subsana o convalida los defectos de titularidad, en caso de que inexactitud del registro no fuera verdaderamente, o tuviera su derecho limitado por causas que no resulten del mismo registro. Para que esto sea así, el Registrador de Instrumentos Públicos debe someter a todos los documentos allegados para ser registrados al control de legalidad, porque éste le permite que solo aquellos títulos o actos que reúnan los requisitos de procedibilidad que establece la ley, sean inscritos.

La actividad registral es reglada, por lo que para determinar si se cumple o no con los presupuestos deben surtirse una serie de etapas, como la radicación del documento, la calificación, la inscripción y constancia de haberse efectuado esta. Si faltare alguna de esas fases anotadas, el registro no se considera legalmente realizado.

El registro de propiedad inmueble como servicio público prestado por funcionarios denominados Registradores de instrumentos públicos, tiene como objetivos básicos los siguientes:

*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.*

*Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven. Limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces.*

*Revestir de merito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.*

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

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

- a) *Todo acto, contrato, decisión contenido en 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 sobre bienes inmuebles;*
- b) *Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;*
- c) *Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.*

La fe registral impone la obligación de consulta permanente de los pertinentes folios de matrícula inmobiliarios por parte de los correspondientes titulares y de los demás ciudadanos interesados en efectuar negociaciones sobre tales inmuebles, principalmente si se esta en la fase previa a la realización de un negocio que verse sobre un determinado bien.

Ahora, no cualquier falla en el servicio conlleva a resarcimiento de perjuicio en el caso de que estos se presenten, a menos que la falla en el servicio sea el exclusivo nexo causal de los daños que se invocan, lo cual evidentemente no es así:

El Consejo de Estado ha sentado lo siguiente:

***“Responsabilidad Registral:*** *El actor debe acreditar la diligencia, previsión y cuidado que ha debido observar con anterioridad a la celebración de negocios jurídicos “mediante una prudente constatación del estado jurídico del inmueble que pretendió adquirir, hipotecar, embargar etc., de modo que exista la certeza de que el daño surgió, precisamente, de la información errónea proporcionada al usuario a través de los certificados que sobre los bienes raíces expide la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En efecto a juicio de la sala para que se configure la responsabilidad del Estado no es suficiente con acreditar la falla en la prestación del servicio publico registral, sino que es necesario, además demostrar que el daño alegado tuvo su origen en una conducta activa o de omisión de la administración; en otras palabras, “la obligación indemnizatoria no surge del manejo irregular de los folios en el registro, sino la información equivocada suministrada mediante la expedición de certificaciones sobre dichos folios y, por tal motivo, el comportamiento omisivo o negligente del usuario del servicio publico registral determinante del daño, aun en presencia de una falla del servicio, impide la declaratoria de responsabilidad de la administración. Lo anterior, por cuanto atendiendo la naturaleza propia del servicio registral no basta con la materialización de la irregularidad, sino que además se requiere que la misma trascienda a los usuarios y la forma para que aquello ocurra no otra que mediante la expedición y consulta del respectivo certificado en donde consta dicha falencia.”*

Tampoco constituye falla en la prestación del servicio, como se ha dicho, en el momento de inscripción, no existía razón legal para que el registrador se hubiere negado a realizar el registro puesto que el documento a registrar gozaba de plena autenticidad, además, la administración parte

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

V.03

GDE – GD – FR – 08

2021-01-2021

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

de la buena fe de los administrados en las actuaciones que estos realizan ante aquella y, por el contrario, el negar la inscripción habría implicado incumpliendo de las funciones propias de la Oficina de Registro.

La parte actora pretende imputar los daños a la Superintendencia de Notariado y Registro por la supuesta configuración de una falla en el servicio registral y por una pretendida falla en la prestación del servicio notarial. Si bien en el texto de la demanda no se realiza una imputación concreta en relación con alguna conducta defectuosa por parte de las distintas dependencias de esta entidad, parece que su argumento se centra en señalar que, de alguna manera, el hecho de que el vendedor hubiera falsificado la licencia de construcción y que hubiere ejecutado la obra sin el cumplimiento de las normas técnicas correspondientes.

Nótese pues que **no se puede exigir del registrador que garantice que los documentos que registra gozan de total y plena legitimidad**, pues ello excedería las funciones a él atribuidas por la ley, para determinar la validez de los títulos sometidos a registro, **pues se trata de una labor de verificación de requisitos formales**, en efecto, tal y como lo ha manifestado la doctrina especializada:

Si bien es cierto que el ejercicio de la función registral no se realiza de manera irreflexiva o mecánica, no lo es menos que ello no puede llevar a afirmar la existencia de una responsabilidad automática por el hecho delictivo o los errores de los usuarios del servicio. En el caso sub lite el daño provino de una actividad ilícita de un particular, quien con sus maniobras tramitó unas escrituras públicas sin el lleno de los requisitos legales y luego acudió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a darles efectos registrales, resulta imposible exigir una conducta distinta de aquella que desplegaron las autoridades de registro en el momento de la solicitud.

Por lo que mal haría entonces en predicarse falla alguna en el servicio imputable a la Oficina de Registro, porque no se trató en efecto de un error o falla en la etapa de calificación, si no un hecho imputable a un tercero como es la falsedad en el contenido de la Escritura Pública sometida a registro.

Es más, apenas la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente tuvo conocimiento de los hechos procedió a realizar las actuaciones administrativas tendientes a evitar que el daño se siguiera produciendo, de conformidad con el Estatuto Registral.

De manera que cuando el apoderado de la parte demandante aduce unas “omisiones sistemáticas en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control de las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda familiar” no cabe imputarle responsabilidad a esta Superintendencia, si bien tenemos que **las funciones constitucionales de vigilancia y control no han sido omitidas, y las actuaciones regladas por ley respecto de los actos de registro, fueron realizadas de acuerdo al principio de legalidad y buena fe** de los actos sujetos a registro.

Durante la etapa de protocolización, inscripción, registro y solemnización de los actos jurídicos con relación a la adquisición del apartamento de los hoy accionantes, en el edificio SHALOM RPH, por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro se cumplieron los preceptos dictados por el Estatuto de Registro Ley 1459 de 2012, atendiendo a la calificación del acto sujeto a registro, esto es la Escritura Pública de Propiedad Horizontal que dio origen a las actuaciones posteriores. Una vez le indicamos al Despacho, no corresponde a esta Superintendencia constatar la VERACIDAD

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

de los actos sujetos a registro. Si llegare a presentarse el caso de detectarse posteriores irregularidades, se procede, como fue en el caso en cuestión, a iniciar actuación administrativa tendiente a cumplir uno de los fines últimos del registro, y es que en todo tiempo se exhiba la verdad jurídica del bien inmueble en su folio de matrícula.

Al tenor de la ley se observa en los artículos 35, 38 y 39 de la Ley 1579 de 2012, que la ORIP Cartagena debe trabajar en concordancia con las demás entidades, no le asiste a esta entidad deber de constatar ni realizar una verificación de la legitimidad de los documentos emanados por otras entidades, sobre las cuales opera el principio de legalidad y el principio de buena fe, de las actuaciones administrativas. Las oficinas de registro de instrumentos públicos, **no están obligadas legal de disponer de los elementos tecnológicos para verificar la autenticidad u originalidad de los documentos presentados para registro, ni de constatar con las Curadurías Urbanas de las ciudades ni con las demás autoridades distritales encargadas del control urbanístico, la autenticidad de los documentos.**

Si existe un criterio de TRANSVERSALIDAD, en toda la cadena de trámite de registro desde las etapas previas hasta las posteriores del mismo soportados en las tecnologías de información vigentes, desconoce el apoderado de la parte demandante el funcionamiento de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, y más aún, el principio base sobre el cual se desarrollan las actividades que están encaminadas a DAR FE PÚBLICA, principio sobre el que se basa la actividad notarial y registral. Aducir que, en virtud de la existencia de mecanismos soportados tecnologías de la información, existe una obligatoriedad en la etapa de calificación de constatar y verificar con cada uno de los eslabones que componen la etapa de registro, es en últimas violatorio del principio constitucional de la buena fe, y más aún, es violatorio del principio de legalidad de los actos.

Lo que sugiere el apoderado de la parte demandante en el líbello de la demanda, es incluso ir más allá de lo estrictamente reglado, las funciones dadas por ley a los registradores, y en últimas constituye pedirle a las ORIP que, no partan de la buena fe si no por el contrario, que todos los actos que se sometan a registro se presuman falsos, apócrifos o adulterados, y deban constatar, para proceder a registrarlos, siendo esto un exabrupto. El estatuto de registro lo que sí prevé es la situación en que se presenten dudas, inconsistencias o situaciones de ameriten la consulta, pero de ningún mundo partir de la mala fe de las actuaciones que se presentan a registro.

Cuando la Ley 1579 de 2012, por medio de la cual se expide el estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, establece: *“artículo 16. Calificación. efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de la Ley para acceder al registro”,* no se refiera a que VERIFIQUE LA VERACIDAD DE LOS DOCUMENTOS SUJETOS A REGISTRO, si no a que COMPRUEBE QUE CUMPLA LOS REQUISITOS. Vale decir, si un documento como es una escritura pública de propiedad Horizontal, tiene toda la apariencia de legalidad, en cuanto a forma y fondo, no corresponde al abogado calificador y menos al Registrador, contactar a las Notarías para verificar si es veras y auténtico dicho documento. Volvemos al principio básico de legalidad y buena fe de los documentos sujetos a registro.

## **5.1 Inexistencia del daño por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.**

De conformidad con lo manifestado por el convocante, en atención a los hechos descritos y los fundamentos de derecho, el daño se concretó por la construcción del SHALOM RPH, sin control de las autoridades urbanísticas y con serios defectos estructurales, lo cual desembocó en que el Distrito

### **Superintendencia de Notariado y Registro**

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-01-20

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

de Cartagena adoptara medidas tendientes a salvaguardar la vida de los habitantes ordenando, entre otras cosas, el desalojo de dichas viviendas.

Toda vez que esta Superintendencia no tiene ninguna competencia para ejercer el control y vigilancia frente al adecuado cumplimiento de las normas urbanísticas de construcción ni puede ejercer control alguno sobre las construcciones que se adelantan, no puede imputársele dicho daño a esta entidad, por cuanto son asuntos ajenos a su competencia.

Así las cosas, se resalta que frente a la actuación de la Notaría Séptima de Cartagena y de la ORIP de Cartagena, el demandante únicamente hace alusión al hecho de que no hubiere inconveniente, por parte de estas autoridades, frente al otorgamiento de la escritura pública de constitución de reglamento de propiedad horizontal del Edificio SHALOM RPH y su posterior registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, frente a lo cual, el único señalamiento que pareciera realizar es que la ORIP y el notario están sometidos al control y vigilancia de esta Superintendencia. Asimismo, se pronunció frente a la actuación administrativa tendiente a verificar el estado jurídico del bien, abierta en 2018 con ocasión del descubrimiento de la presunta falsedad de la licencia de construcción que sirvió de sustento al reglamento de propiedad horizontal.

Adicionalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro, constató que efectivamente en muchos de los edificios construidos en la ciudad se establecieron reglamentos de propiedad horizontal sustentados en licencias presuntamente falsas, ya que los números correspondían a otras autorizaciones expedidas por el Curador No.1 para otras personas y edificaciones, por lo que, se presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación contra los constructores de tales edificaciones. Frente a estas denuncias, se pronunció el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías.

En ese orden de ideas, se destaca que el hecho originador del daño alegado por el demandante no es imputable a la Superintendencia de Notariado y Registro, en tanto que éste consiste en la construcción con base en una licencia de construcción falsa y sin el cumplimiento de los requisitos estructurales, al no adecuarse a la norma de sismo-resistencia NSR-10. Frente a lo dicho hecho, ninguna responsabilidad se estructura frente a esta entidad, así como no era competencia de la misma realizar un control sobre la legalidad de los documentos presentados, sin que se estructure otro elemento que permita dilucidar una presunta falla en las funciones de esta Superintendencia, configurándose, de esta forma, una ausencia de vínculo causal entre el hecho generador del daño indicado y esta entidad y, por ende, una falta de legitimación por pasiva de la misma.

En ese orden de ideas, a lo largo del escrito y de los hechos no se configura en ningún momento una responsabilidad a cargo de esta Superintendencia, sino que se menciona llanamente el accionar de la misma, sin que los convocantes estructuren la causa del daño en cabeza de esta entidad.

## **5.2 La función de registro de instrumentos públicos: marco normativo y jurisprudencial**

La función Registral como servicio público, se inspira en tres objetivos básicos, consagrados originalmente en el título 43 del Código Civil: 1.- Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos sobre ellos, 2.- Dar publicidad a los actos que trasladen o mutan el dominio de los mismos o les imponen gravámenes o limitaciones; 3.-

### **Superintendencia de Notariado y Registro**

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

Brindar mayores garantías de autenticidad y seguridad a los títulos, actos o documentos que deban registrarse.

La etapa de radicación tiene por finalidad conocer la fecha y hora de recibo, número de orden sucesivo anual, naturaleza del título, fecha y lugar de origen, e incide en la posterior etapa de calificación, habida cuenta que esta se realiza siguiendo con todo rigor el análisis jurídico, examen y comprobación que el documento reúne las exigencias de ley para acceder al registro, realizada pasa a la sección jurídica de la oficina para su inscripción, la cual se refiere a la anotación siguiendo 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, su fecha, oficina de origen, y partes interesadas; todo en forma breve y clara, y en caracteres de fácil lectura y perdurables, en un 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 que se devolverá al interesado, como en el destinado al archivo de la Oficina de Registro, a título de constancia de haberse ejecutado. <sup>1</sup>

Con fundamento en lo anterior, se concluye que la etapa de calificación se refiere al estudio y verificación del documento, es decir, que el mismo cumpla con los requisitos exigidos por la ley, desde el punto de vista tanto formal como sustancial, o en otras palabras, que cumpla con el lleno de los requisitos del título cuya inscripción se pretende, por lo cual, únicamente podrá ser objeto de la inscripción, aquel título que reúna los requisitos exigidos por la ley, y en consecuencia procede a la etapa de inscripción.

Por otro lado, el Honorable Consejo de Estado y la doctrina, han señalado en reiterada jurisprudencia, así mismo, la importancia de una adecuada ejecución de la función registral, en particular se ha señalado:

*“De conformidad con lo anterior, se ha señalado que uno de los fines más importantes del servicio público registral es que sirve justamente de publicidad<sup>2</sup>, en tanto da a conocer a terceros quién es el propietario del bien y, en consecuencia, quién puede disponer de él, así como la real situación jurídica del mismo, lo cual, otorga a los usuarios de dicho servicio seguridad jurídica respecto de sus actuaciones sobre bienes inmuebles, cuando éstas se fundamentan en los registros que lleva la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de ahí que las inscripciones deben adelantarse en forma cuidadosa respetando el antiguo principio de los derechos reales de conformidad con el cual el primero en el tiempo ha de prevalecer en el derecho -prius in tempore, potior iure-.*

(...)

*“Sin embargo, es importante precisar –como lo ha hecho la Sala reiteradamente- que el actor debe acreditar la diligencia, previsión y cuidado que ha debido observar con anterioridad a la celebración de negocios jurídicos ‘mediante una prudente constatación del estado jurídico’<sup>3</sup> del inmueble que pretendió adquirir, hipotecar, embargar, etc., de modo que exista certeza de que el daño surgió, precisamente, de la información errónea*

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, Bogotá D.C., agosto 1º de 2019, M.P. Juan Carlos Garzón Martínez

<sup>2</sup> Cita textual: VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo; *Bienes*, Editorial Temis, Bogotá, Novena edición, 2004, p. 309.

<sup>3</sup> Cita textual: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de agosto de 2006, Exp. 15704, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

*proporcionada al usuario a través de los certificados que sobre los bienes raíces expide la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

*“En efecto, a juicio de la Sala para que se configure la responsabilidad del Estado no es suficiente con acreditar la falla en la prestación del servicio público registral, sino que es necesario, además, demostrar que el daño alegado tuvo origen en una conducta –activa o de omisión- de la Administración; en otras palabras, ‘la obligación indemnizatoria no surge del manejo irregular de los folios en el registro, sino de la información equivocada suministrada mediante la expedición de certificaciones sobre dichos folios’ y, ‘por tal motivo, el comportamiento omisivo o negligente del usuario del servicio público registral determinante del daño, aún en presencia de una falla del servicio, impide la declaratoria de responsabilidad de la Administración’<sup>4</sup>5.*

Del precedente transcrito se pueden extraer dos conclusiones: por una parte, la importancia del ejercicio de la función registral para el adecuado tráfico jurídico y, por la otra, que no toda disparidad del registro con la realidad constituye en supuesto o causal de reparación a favor del particular, pues corresponde determinar el origen de la anotación, la conducta de la entidad, la posibilidad de actuar de manera distinta y, principalmente, la conducta de quienes acuden a las Oficinas de Registro para solicitar las anotaciones correspondientes.

En esta línea de pensamiento, resulta oportuno traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Administrativo De Cundinamarca<sup>6</sup> en el que se presenta un caso similar o igual al concreto, y a la letra dice:

*“ IV. Las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar porque dentro del proceso no se demostró la existencia de los elementos integradores de responsabilidad extracontractual del Estado, en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, dentro del régimen de la falla en la prestación del servicio aducido por los actores. Analizado el contexto de la demanda, se deduce que a la administración se le imputan como conductas generadoras de responsabilidad estatal: el no haber cotejado la firma y huella dactilar del deudor hipotecario con la del verdadero titular del derecho de dominio de los bienes gravados y el haber inscrito el gravamen real en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles afectados”*

Dice el Tribunal, en la sentencia antes mencionada, que ninguna de las conductas reñidas por el actor como constitutivas de falla en la prestación del servicio, tienen tal carácter.

Esta es la misma postura del H. Consejo de Estado, en sentencia del 29 de abril de 2015, en un caso de similares circunstancias fácticas que el sub lite, en la cual señaló:

*“La Sala observa que el detrimento padecido por los señores Eduin Enrique Causil Díaz, Gilberto Ordóñez Niño y Jorge Alberto Rojas López, no tuvo origen en los actos administrativos proferidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. –zona centro–, sino que fue causado por la actuación irregular desplegada por*

<sup>4</sup> Cita textual: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 18 de 2002, Exp. 13932, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, Exp. 16.744. Ver, también, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de mayo de 2013, Exp. 26829.

<sup>6</sup> Sección Tercera, Subsección A, Magistrado Ponente: Dr. Héctor Álvarez Melo Ref. Expediente: 20012813 Demandante: Luis German Cortes Fonseca Demandado: Superintendencia De Notariado Y Registro.

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GD – GD – FR – 08

2015-04-29

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

***quienes participaron en la elaboración de la escritura pública n.º 4274 del 22 de junio de 1984, cuya identidad no pudo ser establecida durante el correspondiente trámite penal adelantado por la Fiscalía General de la Nación, y cuyas actuaciones no pueden comprometer la responsabilidad de la entidad encargada de las matrículas inmobiliarias, a menos de que se demostrara que esta última tuvo participación en la elaboración del documento falso, cosa que no se ha evidenciado en el sub lite***<sup>7</sup>.(Negrilla fuera de texto)

Así pues, en este tipo de eventos, corresponde determinar en cada caso concreto si existió o no participación de los funcionarios de registro -o notariales para esos efectos-, en la producción del instrumento público que se registró o que, conociendo la ilegalidad de los documentos aportados por los usuarios del servicio, procedan a realizar la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

No sobra resaltar que, en el caso de la falla del servicio, la responsabilidad se deriva del incumplimiento del contenido obligacional del Estado, en virtud del cual se configura un daño antijurídico a un particular, sin que se haya verificado la ocurrencia de alguna causal eximente de responsabilidad. En este sentido, para que pueda proceder la condena contra la Superintendencia de Notariado y Registro por el hecho de los registradores o de los notarios, se requiere acreditar la violación de un contenido obligacional concreto a cargo de la entidad, es decir que, en el caso concreto la omisión en el cumplimiento de las funciones incidió en la producción del daño, es decir que de haber actuado habría podido evitar el daño.

Ahora bien, es sabido que el incumplimiento por sí solo del contenido obligacional del Estado no compromete su responsabilidad, pues la falla del servicio es un concepto relativo que se debe analizar en cada caso concreto, según la capacidad real de intervenir del Estado.

En tal virtud, la jurisprudencia del Consejo de Estado creó la teoría de la “falla relativa del servicio”, cuya formulación se encuentra en una sentencia relativamente reciente, en la que se afirmó que este principio “... **evita que la responsabilidad de la administración**, cimentada en el título de imputación subjetivo o común –denominado ‘falla en el servicio’- **torne las obligaciones del Estado, ya sean las derivadas de manera explícita de una norma constitucional, legal, o reglamentaria, o del principio establecido en el artículo 2º de la Constitución Política, en obligaciones de resultado**” (énfasis añadido)<sup>8</sup>.

Por lo tanto, el juez de la causa debe analizar “de manera integral las pruebas, a efectos de establecer las circunstancias y el contexto que rodeó los hechos”, para determinar si una conducta distinta era razonablemente esperable de la administración pública, según los medios que tenía a disposición o que debió tener, entonces “el juez toma en consideración los medios con los cuales dispone el servicio para hacer frente al contenido obligacional que lo vincula”<sup>9</sup>. Es decir, se pretende determinar si la entidad demandada estaba en capacidad de evitar la producción del daño, pues, se reitera, es principio general del derecho que nadie, ni siquiera el Estado, está obligado a lo imposible.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, Exp. 29795.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de enero de 2013, Exp. 24631.

<sup>9</sup> Juan Carlos Henao, “La noción de falla del servicio como violación de un contenido obligacional de una persona pública en el derecho colombiano y el derecho francés”, AAVV, *Estudios de derecho civil. Obligaciones y contratos*, T. II, Bogotá, U. Externado, 2003, p. 91 a 92.

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

En el caso concreto, como se demostrará a continuación, no se cumplen los supuestos para considerar que existió una falla del servicio, registral o notarial, que pueda ser imputado a la entidad que represento.

## 6.0 El caso concreto

Teniendo de presente lo anterior, habiendo procedido a revisar el acápite de la fundamentación fáctica, se encuentra que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1579 de 2012, Estatuto Registral, en los artículos 1, 2, y 4, la función de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos es 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; dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción; y registrar los actos, títulos y documentos señalados en el artículo 4<sup>o</sup> de la Ley 1579 de 2012. Sin embargo, aunque esas funciones no son estrictamente mecánicas o automáticas, **no se puede considerar que está dentro de la esfera de las funciones de las Oficinas de Registro garantizar la veracidad objetiva de la información contenida en los documentos sometidos a registro.**

El deber de verificación de las Oficinas De Registro tiene límites en la norma, pues no puede suplantar la labor de otras autoridades públicas. En el caso del Estatuto Registral, se exige que esas oficinas constaten documentos a la vista y expidan copia de lo que reposa en sus archivos (art. 3, numerales 1, 4 y 7) y además su responsabilidad no llega a amparar **la veracidad de las declaraciones de los interesados** (art. 9 del mismo estatuto), que su revisión es formal (art. 17 y 40) y que la autenticación da fe de la que corresponde.

Así, el Honorable Consejo de Estado, luego de examinar la copia auténtica de la Escritura Pública No. 2182 del 27 de septiembre de 1994, supuestamente suscrita en la Notaría Veintiuno de Bogotá, en la cual figura el señor Luis Enrique Trujillo Medina como la persona que a título de venta, transfería un predio al señor Hernán Loaiza García (Fls. 172 a 174 C. 2), “se advierte que la misma cumple con todos y cada uno de los requisitos formales previstos por la norma legal transcrita, al tiempo que tiene **la plena apariencia y similitud de un instrumento público regular y legalmente producido.**” (citado de la misma sentencia, negrilla fuera de texto) 10 Continúa la jurisprudencia citada diciendo:

*Nótese pues que no se puede exigir del Registrador que garantice que los documentos que registra gozan de total y plena legitimidad, pues ello excedería las funciones a él atribuidas por la ley, para determinar la validez de los títulos sometidos a registro, pues se trata de una labor de verificación de requisitos formales, en efecto, tal y como lo ha manifestado la doctrina especializada:*

*“Serían títulos nulos o no admisibles para efectos del registro, los siguientes: El otorgado por un representante legal sin serlo; la venta de inmuebles de un menor, sin autorización judicial; la donación sin previas insinuación judicial o notarial; declaraciones sobre inmuebles en documento privado; la hipoteca de cosa ajena, etc.*

*La función calificadora no puede tener los alcances dados por la ley a la justicia ordinaria. **Un registrador no puede deducir la existencia de un vicio del consentimiento, o***

<sup>10</sup> Sentencia No 25000-23-26-000-1997-04963-01 de Sala Plena contenciosa administrativa - Sección Tercera, de mayo 9 de 2012.

***controvertir la no entrega del bien en una compraventa, aunque el vendedor manifieste haberlo recibido” (Negrilla fuera de texto.)***

De las normas sobre registro **NO se desprende la existencia de una obligación en cabeza de las Oficinas de Registro relacionadas con la verificación objetiva de los documentos producidos por las diferentes Notarías o Curadurías del país, o de las distintas entidades públicas de las cuales provienen los títulos, para determinar si efectivamente se produjeron dichos documentos en esas dependencias, o si el contenido que éstas manifiestan, corresponde a la verdad.**

Si bien es cierto que el ejercicio de la función registral no se realiza de manera irreflexiva o mecánica, no lo es menos que ello no puede llevar a afirmar la existencia de una responsabilidad automática por el hecho delictivo o los errores de los usuarios del servicio. En el caso sub lite el daño provino de una actividad ilícita de un particular, quien con sus maniobras tramitó unas escrituras públicas sin el lleno de los requisitos legales y luego acudió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a darles efectos registrales, resulta imposible exigir una conducta distinta de aquella que desplegaron las autoridades de registro en el momento de la solicitud.

Por lo que mal haría entonces en predicarse falla alguna en el servicio imputable a la Oficina de Registro, porque **no se trató en efecto de un error o falla en la etapa de calificación, si no un hecho imputable a un tercero como es la falsedad en el contenido de la Escritura Pública sometida a registro.**

Es más, apenas la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente tuvo conocimiento de los hechos procedió a realizar las actuaciones administrativas tendientes a evitar que el daño se siguiera produciendo, de conformidad con el Estatuto Registral.

### **6.1 Hecho de un tercero como eximentes de responsabilidad o causal excluyente de imputación**

Las tradicionalmente denominadas causales eximentes de responsabilidad —fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima— constituyen diversos eventos que dan lugar a que devenga imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo. En relación con todas ellas, tres son los elementos cuya concurrencia tradicionalmente se ha señalado como necesaria para que sea procedente admitir su configuración: (i) su irresistibilidad; (ii) su imprevisibilidad y (iii) su exterioridad respecto del demandado, extremos en relación con los cuales la jurisprudencia de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

*“En cuanto tiene que ver con (i) la irresistibilidad como elemento de la causa extraña, la misma consiste en la imposibilidad del obligado a determinado comportamiento o actividad para desplegarlo o para llevarla a cabo; en otros términos, el daño debe resultar inevitable para que pueda sostenerse la ocurrencia de una causa extraña, teniendo en cuenta que lo irresistible o inevitable deben ser los efectos del fenómeno y no el fenómeno mismo -pues el demandado podría, en determinadas circunstancias, llegar a evitar o impedir los efectos dañinos del fenómeno, aunque este sea, en sí mismo, irresistible, caso de un terremoto o de un huracán (artículo 64 del Código Civil) algunos de cuyos efectos nocivos, en ciertos supuestos o bajo determinadas condiciones, podrían ser evitado-*

#### **Superintendencia de Notariado y Registro**

Código:

GD – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

*Por lo demás, si bien la mera dificultad no puede constituirse en verdadera imposibilidad, ello tampoco debe conducir al entendimiento de acuerdo con el cual la imposibilidad siempre debe revestir un carácter sobrehumano; basta con que la misma, de acuerdo con la valoración que de ella efectúe el juez en el caso concreto, aparezca razonable, como lo indica la doctrina: «La imposibilidad de ejecución debe interpretarse de una manera humana y teniendo en cuenta todas las circunstancias: basta que la imposibilidad sea normalmente insuperable teniendo en cuenta las condiciones de la vida»*

*(...)*

*Y, por otra parte, en lo relacionado con (iii) la exterioridad de la causa extraña, si bien se ha señalado que dicho rasgo característico se contrae a determinar que aquella no puede ser imputable a la culpa del agente que causa el daño o que el evento correspondiente ha de ser externo o exterior a su actividad, quizás sea lo más acertado sostener que la referida exterioridad se concreta en que el acontecimiento y circunstancia que el demandado invoca como causa extraña debe resultarle ajeno jurídicamente, pues más allá de sostener que la causa extraña no debe poder imputarse a la culpa del agente resulta, hasta cierto punto, tautológico en la medida en que si hay culpa del citado agente mal podría predicarse la configuración —al menos con efecto liberatorio pleno— de causal de exoneración alguna, tampoco puede perderse de vista que existen supuestos en los cuales, a pesar de no existir culpa por parte del agente o del ente estatal demandado, tal consideración no es suficiente para eximirle de responsabilidad, como ocurre en los casos en los cuales el régimen de responsabilidad aplicable es de naturaleza objetiva, razón por la cual la exterioridad que se exige de la causa del daño para que pueda ser considerada extraña a la entidad demandada es una exterioridad jurídica, **en el sentido de que ha de tratarse de un suceso o acaecimiento por el cual no tenga el deber jurídico de responder la accionada.***

En ese orden de ideas, resulta dable concluir que para que dichas causales eximentes de responsabilidad puedan tener plenos efectos liberadores respecto de la responsabilidad estatal, resulta necesario que la conducta desplegada por la víctima o **por un tercero sea tanto causa del daño**, como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada o determinante.

En el caso concreto, surge del análisis de los hechos planteados por el apoderado de la parte demandante, así como el análisis del acervo probatorio, claramente una causal de ausencia de responsabilidad en relación con la SNR-ORIP Cartagena y es la relativa a la del **HECHO DETERMINANTE DE UN TERCERO**. De la narración de los hechos y de las pruebas allegadas con la demanda, surge claramente una causal de ausencia de responsabilidad en relación con la SNR-ORIP Cartagena y es la relativa al hecho determinante de un tercero, representado por la señora MARÍA DE LAS NIEVES QUIRÓZ RUIZ

En la Escritura Pública No. 2086 de fecha 28 de diciembre de 2015, otorgada en la Notaría Séptima de Cartagena y registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos del Círculo de Cartagena en fecha 30 de diciembre de 2015, se protocolizó la Licencia Urbana No. 0525 del 23 de noviembre de 2015 de construcción en la Modalidad de Obra Nueva, de la Curaduría Primera de Cartagena, el cual, posteriormente se identificó que no corresponde con la resolución expedido por dicha Curaduría. **La situación de una posible falsedad se escapa del control de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, pues partiendo de la buena fe de que gozan los documentos protocolizados ante los Notarios, el funcionario calificador procede a la inscripción de la**

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-00000

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

**Escritura Pública.** Adicionalmente, debe manifestarse que los documentos públicos y privados gozan de una presunción de autenticidad.

De igual manera, debe explicarse que los objetivos del registro fueron especificados en la Ley 1579 de 2012, que en su artículo 2 especificó:

*“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”.*

Asimismo, uno de los principios que rige el derecho registral, de conformidad con el artículo 3 de la misma ley, es el de legalidad, según el cual, *“Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción”*, los cuales están determinados en el artículo 16 del Estatuto Notarial y las que exijan otras normas, sin que se obligue a un examen exhaustivo frente a la legalidad y autenticidad de los documentos que son sometidos a su conocimiento y sin que se convaliden por el registro aquellos que sean nulos conforme a la ley.

Es reiterativa y clara la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado donde deja por sentadas las atribuciones dadas a las Oficinas de Instrumentos Públicos, y en concordancia con la Ley 1579 de 2012, no existe obligación alguna de realizar un control ni vigilancia por parte de las Oficinas de Registro del contenido de las Escrituras Públicas a registrar, en cuanto a veracidad y autenticidad de los hechos en ella contenidos.

Asimismo, lo anterior no redundaría en una falla en la inspección, vigilancia y control que debe realizar la Superintendencia de Notariado y Registro en el servicio notarial y registral, la cual en ningún momento se estructuró en el escrito de convocatoria.

En efecto, se considera que el daño alegado por la convocante se originó por la presunta actuación malintencionada de la señora MARIA DE LAS NIEVES QUIROZ RUIZ, quien habría realizado actuaciones objeto de investigación penal y que implicarían la falsificación de las licencias urbanas, con las que adelantaron las actuaciones en la expedición de actos sometidos a registro, situación frente a la cual el Registrador de Instrumentos Públicos no tiene ningún control y que tampoco es un indicio de falla en el deber de inspección, vigilancia y control de esta entidad. Asimismo, fueron estas personas quienes adelantaron la construcción del edificio sin una licencia debidamente otorgada y sin el cumplimiento de las normas estructurales para la construcción, como es la norma de sismo-resistencia NSR-10.

Adicionalmente, tal como lo alega el convocante, respecto de la prevención de desastres y la planeación del ordenamiento territorial municipal, la Ley 388 de 1997 en su artículo 1º numeral 2º, imponen al municipio la función de *“velar por la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de **acciones urbanísticas eficientes**”*; mientras que el artículo 8º dispone que es su deber *“localizar las áreas críticas de recuperación y **control para la prevención de desastres**, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”*, por lo que le correspondía al Distrito de Cartagena ejercer las correspondientes funciones de vigilancia y control.

#### Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GDE – GD – FR – 08

2022-01-03-10

V.03

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

Por lo expuesto, se considera que no hay nexo causal entre el hecho dañino y la Superintendencia de Notariado y Registro, sino que éste se configura frente de la señora MARIA DE LAS NIEVES QUIROZ RUIZ, lo cual conlleva a la existencia de un hecho determinante de un tercero.

Así las cosas, y acorde a lo anterior, se deja sentada la defensa de la entidad que represento, recordándole a su señoría se sirva eximir de responsabilidad a la Superintendencia de Notariado, quien como bien se deja ver con los elementos probatorios allegados por el demandante y los hechos expuestos con la demanda, donde el actor manifiesta en esta oportunidad son víctimas de las actuaciones en las cuales se ha configurado la causal de ausencia de responsabilidad HECHO DETERMINANTE DE UN TERCERO, adicional a las excepciones previas presentadas en escrito separado.

## 6. PRUEBAS

Comendidamente solicito tener como tales las aportadas por el demandante en cuanto tengan valor probatorio, además de los antecedentes administrativos del caso que se relacionan en el acápite de anexos.

Adjunto remito los antecedentes administrativos del caso, los cuales son de obligatoria remisión, por lo que decretarlo como prueba solicitada, no sólo es improcedente si no ha sido dispuesto conforme el escrito de contestación de la demanda.

## 7. ANEXOS

Se anexan a la presente contestación de demanda el poder que me faculta para actuar y sus respectivos soportes, así como los antecedentes administrativos del caso:

6.1 Antecedentes Administrativos del Folio de Matrícula No. 060-287463 en un PDF con 107 folios.

6.2 Auto 040 del 21 de marzo del 2018 en 70 folios.

## 8. PROCESO Y COMPETENCIA

Su Señoría es competente, en virtud de lo establecido en el artículo 155 y siguientes del CPACA.

## 9. NOTIFICACIONES

Las recibiré en su despacho o en las dependencias de la oficina jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, calle 26 No 13-49 interior 201, tercer piso, o en los correos electrónico [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co) y [edelberto jose@hotmail.com](mailto:edelberto jose@hotmail.com)

Atentamente,

  
**EDELBERTO JOSÉ DE LA OSSA ANAYA**

Apoderado  
Superintendencia de Notariado y Registro

Código:

GDE – GD – FR – 08

2021-0010

V.03

**Superintendencia de Notariado y Registro**

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C. - Colombia

