



Radicado No: 20221100031291

Fecha: 13-09-2022

Bogotá,
110

Doctora
SANDRA PATRICIA GONZÁLEZ CASTRO
Jefe G.I.T. de Gestión de Cobranzas (A)
Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira
Calle 14 Bis No. 15-29
Pereira - Risaralda
sgonzalezc1@dian.gov.co

Referencia: Concepto 110.065.2022
SIA-ATC. 012022000593

1. *Del cobro por jurisdicción coactiva*
2. *De las medidas cautelares en el proceso de cobro por jurisdicción coactiva*
3. *Sobre la tradición de los bienes inmuebles*

Doctora Sandra Patricia:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 116272555-4330 del 29 de julio de 2022 allegado en correo electrónico de la misma fecha, radicado en la AGR el 4 de agosto de 2022 con el número 20222330016002 y bajo el SIA-ATC. 012022000593, en el que consulta, previa exposición de un caso puntual, sobre el levantamiento de un embargo sobre un predio:

«(...) Es factible que la Contraloría General de Risaralda levante el embargo del predio, lo anterior teniendo en cuenta que si bien la verdad formal es que el señor (...) es el dueño debidamente registrado, la verdad real es que el predio no es del señor Loaiza dado que la DIAN adelantó un proceso de cobro coactivo en el cual lo remató y adjudicó a la señora (...).»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. Del proceso de cobro por jurisdicción coactiva

El cobro coactivo se ha entendido como un privilegio exorbitante de la administración para lograr el cumplimiento de los fines estatales, teniendo en cuenta que en él cumple la doble función: juez y parte para el cobro forzoso de los créditos a su favor.

El numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», da al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:
(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (...)

Atribución ésta que por disposición del inciso sexto del artículo 272 superior modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 04 de 2019, es extensible a los contralores territoriales.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la parte final del inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió

el Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», estableciendo en el Título XII (artículos 106 a 123) las reglas procedimentales referentes al cobro de títulos ejecutivos fiscales.

Este Título (excepto el artículo 108) fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-113-22, en la que se manifiesta que opera la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993

La Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», en el Capítulo IV (artículos 90 a 98) establece el cobro por jurisdicción coactiva de los créditos fiscales, remitiendo su procedimiento al establecido para el proceso de jurisdicción coactiva en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso):

«Artículo 90. Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente Ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil^[1], salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.»

«Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente, ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.»

Así mismo, el legislador en el Título IV de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, además de establecer en el artículo 98 como deber el recaudo de las obligaciones en las entidades públicas, estableció el procedimiento para su cobro, determinando las siguientes reglas:

«Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

¹ De conformidad con el artículo 561 del CPC, se seguía el proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso. Ante la derogatoria de este Código por la Ley 1564 de 2012, hoy se rige por el procedimiento establecido en la sección Segunda del Código General del Proceso (artículos 422 a 472).

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.»

De otro lado, la Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones», establece:

«Artículo 469. Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:

1. Los alcances líquidos declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.
3. Las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado.
(...)»

La Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» en su artículo 5º, determina:

«Artículo 5º. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 1º. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2º. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.»

De la normatividad transcrita se concluye que las contralorías ejercen el cobro coactivo respecto de

dos clases de títulos ejecutivos, i) Los derivados de la responsabilidad fiscal: fallos con responsabilidad fiscal, multas y pólizas de seguros y demás garantías integradas a los fallos con responsabilidad fiscal, para cuya ejecución se seguirá el procedimiento establecido en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, y en lo no contemplado en ellas, se seguirá el procedimiento para el proceso ejecutivo establecido en el Código General del Proceso, y ii) Los demás títulos ejecutivos a su favor tales como multas contractuales, multas por sanciones disciplinarias, etc., para cuya ejecución se aplicarán las normas del título IV del CPACA, del Estatuto Tributario, de la primera parte del CPACA y en lo no establecido en ellas, en las normas del Código General del Proceso respecto del proceso ejecutivo.

2. De las medidas cautelares en el proceso de cobro por jurisdicción coactiva

La Ley 610 de 2000 establece:

«Artículo 12. Medidas cautelares. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.

Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.

Parágrafo. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares dentro del proceso de jurisdicción coactiva y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aquellas no podrán ser levantadas hasta tanto no se preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado más los intereses moratorios.» (Negrilla fuera de la norma)

El Decreto 624 de 1989 «Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales», establece:

«Artículo 837. Medidas preventivas. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que

estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a).

Parágrafo. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas.

Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado.»

«Artículo 839. Registro del embargo. De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la Oficina de Registro correspondiente. Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y al juez que ordenó el embargo anterior.

En este caso, si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de Cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Parágrafo. Cuando el embargo se refiera a salarios, se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo.

Artículo 839-1. Trámite para algunos embargos. El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo, por oficio que contendrá los datos necesarios para el registro; si aquellos pertenecieren al ejecutado lo inscribirá y remitirá el certificado donde figure la inscripción, al funcionario de la Administración de Impuestos que ordenó el embargo.

Si el bien no pertenece al ejecutado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y así lo comunicará enviando la prueba correspondiente. Si lo registra, el funcionario que ordenó el embargo de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del mismo.

Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos y al Juzgado que haya ordenado el embargo anterior.

En este caso si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del Fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro, informando de ello al juez respectivo y si este lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Si del respectivo certificado de la oficina donde se encuentren registrados los bienes, resulta que los bienes embargados están gravados con prenda o hipoteca, el funcionario executor hará saber al acreedor la existencia del cobro coactivo, mediante notificación personal o por correo para que pueda hacer valer su crédito ante juez competente.

El dinero que sobre del remate del bien hipotecado se enviará al juez que solicite y que adelante el proceso para el cobro del crédito con garantía real.

2. El embargo de saldos bancarios, depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y de los demás valores de que sea titular o beneficiario el contribuyente, depositados en establecimientos bancarios, crediticios, financieros o similares, en cualquiera de sus oficinas o agencias en todo el país se comunicará a la entidad y quedará consumado con la recepción del oficio.

Al recibirse la comunicación, la suma retenida deberá ser consignada al día hábil siguiente en la cuenta de depósitos que se señale, o deberá informarse de la no existencia de sumas de dinero depositadas en dicha entidad.

Parágrafo 1º. Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el numeral 1) de este artículo en lo relativo a la prelación de los embargos, será aplicable a todo tipo de embargo de bienes.

Parágrafo 3º. Las entidades bancarias, crediticias financieras y las demás personas y entidades, a quienes se les comunique los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación.»

El Código General del Proceso, establece:

«Artículo 470. Embargos. Si el deudor no denuncia bienes para el pago o los denunciados no fueren suficientes, el funcionario executor solicitará toda clase de datos sobre los que a aquel pertenezcan, y las entidades o personas a quienes se les soliciten deberán suministrarlos, so pena de que se les impongan multas sucesivas de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales (smlmv), salvo que exista reserva legal (...)»

3. Sobre la tradición de los bienes inmuebles

La Ley 84 de 1873 «Código Civil de los Estados Unidos de Colombia», establece:

«Artículo 673. <Modos de adquirir el dominio>. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.
(...)»

«Artículo 740. <Definición de tradición>. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.»

«Artículo 745. <Título traslativo de dominio>. Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.

Se requiere, además, que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere. Así el título de donación irrevocable no transfiere el dominio entre cónyuges.

Artículo 756. <Tradición de bienes inmuebles>. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.»

Ley 1579 de 2012 «Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones», establece respecto de inmuebles:

«Artículo 2º. 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 3º. Principios. Las reglas fundamentales que sirven de base al sistema registral son los principios de:

- a) Rogación. Los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del Notario, por orden de autoridad judicial o administrativa.

El Registrador de Instrumentos Públicos sólo podrá hacer inscripciones de oficio cuando la ley lo autorice; (...)

- c) Prioridad o rango. El acto registrable que primero se radique, 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; (...)

«Artículo 31. Requisitos. Para la inscripción de autos de embargo, demandas civiles, prohibiciones, decretos de posesión efectiva, oferta de compra y, en general, de actos que versen sobre inmuebles determinados, 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.»

«Artículo 34. Efectos del embargo. El Registrador no inscribirá título o documento que implique enajenación o hipoteca sobre bienes sujetos a registro, cuando en el folio de matrícula aparezca registrado un embargo, salvo que el juez lo autorice o el acreedor o acreedores consientan en ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1521 del Código Civil, evento en el cual adicionalmente, el interesado presentará a la Oficina de Registro la certificación del Juzgado respectivo, referida a la

inexistencia de embargo de remanentes.

Parágrafo. Salvo autorización expresa de la autoridad competente no es procedente inscribir actos que impliquen la apertura o cierre de folios de matrícula inmobiliaria cuando estén inscritos embargos, prohibiciones judiciales o actos administrativos que sacan el bien del comercio.»

«Artículo 46. Mérito probatorio. Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva Oficina, conforme a lo dispuesto en la presente ley, salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro.

Artículo 47. Oponibilidad. Por regla general, ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de su inscripción o registro.»

«Artículo 62. Procedencia de la cancelación. El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido.

La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación.»


«Artículo 64. Caducidad de inscripciones de las medidas cautelares y contribuciones especiales. Las inscripciones de las medidas cautelares tienen una vigencia de diez (10) años contados a partir de su registro. Salvo que antes de su vencimiento la autoridad judicial o administrativa que la decretó solicite la renovación de la inscripción, con la cual tendrá una nueva vigencia de cinco (5) años, prorrogables por igual período hasta por dos veces.

Vencido el término de vigencia o sus prórrogas, la inscripción será cancelada por el registrador mediante acto administrativo debidamente motivado de cúmplase, contra el cual no procederá recurso alguno; siempre y cuando medie solicitud por escrito del respectivo titular(es) del derecho real de dominio o de quien demuestre un interés legítimo en el inmueble.

Parágrafo. El término de diez (10) años a que se refiere este artículo se empieza a contar a partir de la vigencia de esta ley, para las medidas cautelares registradas antes de la expedición del presente estatuto.»

La Corte Constitucional dijo en sentencia de tutela T-365 del 31 de agosto de 2018, sobre el sistema de registro lo siguiente lo cual se transcribe *-in extenso-* así:

«Las finalidades del sistema registral inmobiliario

18.- 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. 

19.- La dos primeras finalidades referidas están relacionadas con las previsiones sobre la adquisición de los derechos reales de bienes inmuebles, ya que esta se encuentra sometida a las reglas del **título y el modo** como dos elementos inescindibles, que se traducen en la forma en que se crean las obligaciones y la posterior ejecución de las mismas. Entonces, para evidenciar dicha relación, adquisición del derecho-registro, es necesario hacer una breve explicación sobre el título y el modo:

Según **JOSE J. GÓMEZ** el título es el *“Hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa”^[2], así, “(...) el hombre es el encargado de poner en funcionamiento las fuentes por medio de sus actos jurídicos. Las fuentes en funcionamiento generan el título, y este a su vez crea obligaciones.”^[3]*

Por su parte, el modo es la *“(...) forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales”^[4]*. El artículo 673 del Código Civil establece que *“Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.”^[5]*

20.- En conclusión, para que el derecho de propiedad ingrese al patrimonio de una persona es necesario que concurren de manera sucesiva dos actos jurídicos, el título como acto humano creador de obligaciones o la ley que faculta al hombre para adquirir el derecho real (compraventa, permuta, entre otros), y el modo que implica la ejecución del título, es decir, el que permite su realización (ocupación, accesión, tradición, prescripción entre otros).

21.- La relación entre las previsiones para la adquisición de los derechos reales y las funciones del registro inmobiliario se evidencia, con mayor claridad, en los diferentes propósitos que cumple el registro en los casos de compraventa y usucapión, veamos:

En la compraventa de inmuebles la tradición, como modo derivado y adquisitivo del dominio, está sometida a la correspondiente inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar en el que se encuentre ubicado el inmueble^[6].

Por su parte, en la usucapión como modo originario, el dominio se adquiere por la detentación del bien con ánimo de señor y dueño por el tiempo y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto (arts. 2512 y 2518 y ss del Código Civil). En consecuencia, se produce *“cuando se cumplen los requisitos propios que la estructuran, independientemente de que el poseedor haya o no demandado su reconocimiento, o de que se hubiere resuelto favorablemente su solicitud, mediante sentencia judicial en firme, providencia ésta que es meramente declarativa de haber operado la adquisición.”^[7]*

22.-Entonces, mientras en el caso de la usucapión el registro sirve como medio de publicidad y oponibilidad de las sentencias que declaran la adquisición del dominio, pero no es constitutivo del

^{2]} Citado en Velásquez Jaramillo L.G. Bienes. Duodécima Edición. Editorial Temis. Bogotá. 2010. Cit. Páginas 274-275.

^{3]} Ibidem pág. 275.

^{4]} Gómez José J. citado por Velásquez Jaramillo OP. Cit. Pág. 282.

^{5]} Los modos pueden ser clasificados en originarios y derivados, en los primeros la propiedad se adquiere sin la intervención de una voluntad anterior que la transfiera y en los segundos se realiza una transferencia o transmisión de la propiedad.

^{6]} El artículo 756 del Código Civil consagra:

“Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.”

^{7]} Sala de Casación Civil. Sentencia de 01 de septiembre de 2014, M.P. Ariel Salazar Ramírez. Exp. SC11641-2014.

derecho, en la compraventa, además de las funciones de publicidad y seguridad del tráfico inmobiliario, el registro sirve para la consolidación de la tradición, como modo.

23.- En síntesis, el sistema de registro inmobiliario en Colombia tiene diversas e importantes finalidades, ya que tiene incidencia no sólo en la seguridad del tráfico comercial y jurídico, sino que también determina la adquisición de derechos en algunos casos y contribuye a la protección de los intereses legítimos de los asociados mediante la publicidad de la titularidad del dominio.

Los principios que rigen la función registral en Colombia

24.- Establecida la relevancia de la función registral de bienes inmuebles, se hará una breve referencia a las características y principios que rigen la prestación de ese servicio por parte del Estado, los cuales se describen por el profesor VALENCIA ZEA así^[8]:

(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^[9]. 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)^[10].

(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^[11].

(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^[12].

^{8]} Valencia Zea. Op. Cit. Pág. 472-473. Estos principios también están contenidos en el artículo 3º de la Ley 1579 de 2012.

^{9]} Ternera Barrios. Op. Cit. Pág. 406.

^{10]} Ternera Barrios Op. Cit. Pág. 405.

^{11]} Ibidem. Pág. 406.

^{12]} Ibidem.

(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 inmueble¹³⁾.

El carácter rogado del sistema registral y la plena identificación de los intervinientes

25.- Por ser relevante para el caso bajo examen es necesario hacer énfasis en el carácter rogado de la función registral, rasgo que implica, 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 peticionarios, 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.»

En esta sentencia también se dijo:

«27.- Con base en los elementos expuestos se advierte que la función de registro en Colombia cumple fines específicos entre los que se encuentran la publicidad, la seguridad del tráfico inmobiliario y la consecuente seguridad jurídica. Así mismo, está regida por los principios de legalidad, buena fe y rogación, los cuales imponen a los interesados la observancia de las cargas previstas en la ley para el acceso al servicio registral.

(...)

32.- Como quiera que la eficacia de providencias judiciales es un elemento constitutivo del derecho de acceso a la administración de justicia, la jurisprudencia constitucional ha amparado la prerrogativa prevista en el artículo 229 Superior, en situaciones en las que ha comprobado obstáculos para el cumplimiento de las decisiones judiciales.

(...)

33.- En síntesis, el derecho de acceso a la administración de justicia no se agota con la posibilidad de acudir a los mecanismos jurisdiccionales y la adopción de una decisión de fondo en la que se protejan los derechos de los asociados, ya que esta garantía se extiende tanto al desarrollo del proceso, como a la protección de las garantías del juicio, y al cumplimiento material y efectivo de las decisiones judiciales.»
(Negrilla y cursiva propia del texto)

La Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial 23128 de 13 de mayo de 2014, anotó:

«En consecuencia, para la Sala, un nuevo análisis de las normas que regulan la forma como se adquieren y se transmiten los derechos reales -entre ellos el de la propiedad- en nuestro ordenamiento, conducen a la conclusión de que el certificado que expida el registrador de instrumentos públicos en el cual aparezca la situación jurídica de un determinado inmueble y en el cual se identifique como propietario – por la correspondiente inscripción del título que dio lugar a ello- la persona que alegue esa condición en un juicio que se adelante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de acreditar la legitimación en la causa por activa, constituye plena prueba de ese derecho.

¹³⁾ Ibidem.

(...)

Debe precisarse, aunque resulte verdad de Perogrullo, que si bien con el sólo certificado de Registro de Instrumentos Públicos puede probarse la propiedad o la titularidad de un derecho real sobre el bien objeto del respectivo folio de matrícula, lo cierto es que la persona interesada debe acreditar, a su vez, que ese bien respecto del cual figura como titular en el referido certificado corresponde a aquél que pretende hacer valer en un juicio que se adelante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para efectos de demostrar la legitimación en la causa.»

El Código Civil también establece:

«Artículo 2495. <créditos de primera clase>. La primera clase de crédito comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran:

(...)

6. Lo créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados.»

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Los órganos de control fiscal cuentan con la prerrogativa del cobro de acreencias a su favor provenientes del ejercicio de la función de vigilancia y control fiscal derivadas de la responsabilidad fiscal (art. 92 L 42/93) y de los demás títulos ejecutivos a su favor propios de su gestión (art. 99 CPACA) a través de la jurisdicción coactiva
- ii) Las medidas cautelares en los procesos de cobro coactivo de título ejecutivo derivado de la responsabilidad fiscal se decretan y practican a fin de amparar y garantizar el resarcimiento del daño o detrimento fiscal producido por el responsable fiscal declarado. Estas medidas cautelares solamente pueden ser levantadas cuando 1) se demuestre el pago total de la obligación, 2) se constituya garantía real, bancaria o de compañía de seguros que ampare el valor ejecutado, 3) se haya admitido demanda contra el título ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa y esté pendiente de fallo.
- iii) El derecho real de dominio de un bien inmueble para que ingrese al patrimonio requiere en palabras de la Corte Constitucional que «concurran de manera sucesiva dos actos jurídicos, el título como acto humano creador de obligaciones o la ley que faculta al hombre para adquirir el derecho real (compraventa, permuta, entre otros), y el modo que implica la ejecución del título, es decir, el que permite su realización (ocupación, accesión, tradición, prescripción entre otros)»; es decir que, para la transferencia del dominio de un inmueble, el título respectivo está sometido necesariamente al respectivo registro.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento


Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>



Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fjimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña f0f578ce. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		9/09/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		13/09/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		13/09/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.