



RV: Para verificar redacción, conectores etc

Desde Elvia Patricia Carbonell Garcia <elvia.carbonell@supernotariado.gov.co>

Fecha Lun 9/03/2026 5:07 PM

Para Lina Marcela Bedoya Rodriguez <lina.bedoya@supernotariado.gov.co>

Paty, el documento que tienes está **muy completo jurídicamente**, pero necesita tres cosas para que quede más fuerte y claro:

1. **Mejorar la estructura** (introducción → contexto → marco normativo → análisis → conclusión).
2. **Reducir repeticiones** (hay varios párrafos que dicen lo mismo).
3. **Pulir el lenguaje institucional**.

No te cambié el fondo jurídico, solo **lo organicé y lo dejé más sólido** para que se vea como concepto técnico de la Delegada.

Respetada Dra. Chamorro,

En atención al asunto de la referencia, mediante el cual se solicita indicar el fundamento normativo específico que sustenta la exigencia del **certificado de carencia de antecedentes registrales** para el registro de actos administrativos de adjudicación expedidos por la **Agencia Nacional de Tierras – ANT**, y teniendo en cuenta que la **Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena** emitió nota devolutiva frente a la solicitud de inscripción de la **Resolución No. 202443006800486 del 30 de diciembre de 2024**, al considerar que la misma no cuenta con el certificado de carencia registral, nos permitimos informar lo siguiente:

De acuerdo con la nota devolutiva emitida por la ORIP, se indicó que la exigencia del certificado de carencia de antecedentes registrales se encuentra regulada principalmente por la **Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos)**, junto con disposiciones reglamentarias como el **Decreto 1858 de 2015**, que establece la asignación de folios de matrícula inmobiliaria para bienes baldíos, así como las **Instrucciones Administrativas 03 de 2015 y 11 de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro**, que desarrollan los procedimientos y requisitos asociados a este proceso.

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras manifiesta que dichas disposiciones normativas se refieren principalmente al proceso de **individualización y apertura de matrícula inmobiliaria para predios baldíos**, mientras que el trámite de adjudicación corresponde a una **etapa posterior dentro de un procedimiento administrativo integral**, en el cual previamente se ha verificado la naturaleza jurídica del predio, su condición de baldío o privado y la inexistencia de titularidad registrada incompatible.

Adicionalmente, la ANT señala que las resoluciones de adjudicación se enmarcan dentro de la **política pública de acceso y formalización de la propiedad rural**, constituyendo instrumentos relevantes para la implementación del **Acuerdo Final de Paz** y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano frente a las comunidades rurales más vulnerables. En ese sentido, considera que la imposición de requisitos no previstos expresamente en la normativa aplicable podría generar retrasos en la expedición de los folios de matrícula inmobiliaria y afectar la materialización de derechos asociados a dichas políticas públicas.

En atención a lo anterior, de manera respetuosa nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

Desde la Superintendencia de Notariado y Registro existe un compromiso institucional con el registro de los actos administrativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras, motivo por el cual se ha brindado apoyo a través de calificadores registrales, tanto remotos como presenciales cuando así se requiere, reconociendo la importancia estratégica de estos actos dentro de la política pública de acceso y formalización de la propiedad rural.

No obstante, dentro del ejercicio de las competencias propias del registro inmobiliario, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deben verificar el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la inscripción de los actos sujetos a registro, garantizando los principios y objetivos que rigen el sistema registral.

En este sentido, el **artículo 2 de la Ley 1579 de 2012** establece como objetivos del registro de la propiedad inmueble los siguientes:

- Servir como medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los demás derechos reales constituidos sobre ellos, conforme al artículo 756 del Código Civil.
- Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, modifiquen, graven, limiten, declaren, afecten o extingan derechos reales sobre los bienes inmuebles.
- Otorgar mérito probatorio a los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

Con el fin de contextualizar el alcance de la exigencia del certificado de carencia de antecedentes registrales, resulta pertinente realizar un breve recuento del desarrollo del sistema registral en Colombia.

Con la **Ley 57 de 1887** se formalizó el sistema de registro mediante libros independientes para la inscripción de los actos relacionados con los bienes inmuebles. Posteriormente, con la **Ley 40 de 1932** se implementó el sistema de **matrícula inmobiliaria**, orientado a individualizar la tradición jurídica de cada inmueble.

Más adelante, con la expedición del **Decreto 1250 de 1970**, se introdujo el sistema de **folio real**, que sustituyó progresivamente el sistema basado en libros registrales. Finalmente, con la incorporación de herramientas tecnológicas, se adoptó el sistema de **folio magnético**, implementado a partir de 1995 y consolidado posteriormente con el actual **Estatuto de Registro contenido en la Ley 1579 de 2012**.

Debe tenerse en cuenta que, debido al proceso progresivo de migración de la información registral desde los sistemas antiguos hacia el sistema actual, aún existe información registral que permanece en los **libros del antiguo sistema**, la cual no siempre se encuentra incorporada en el sistema de matrícula inmobiliaria vigente.

En este contexto, el **certificado de carencia de antecedentes registrales** constituye un instrumento fundamental para verificar si respecto de un determinado inmueble existen o no antecedentes

registrales previos en los sistemas históricos del registro.

En efecto, en el ordenamiento jurídico colombiano la prueba de la propiedad de los bienes inmuebles se encuentra vinculada a la información que reposa en el registro inmobiliario. Así lo ha señalado la **Corte Constitucional en la Sentencia SU-454 de 2016**, al reiterar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, según la cual la acreditación del derecho de dominio sobre bienes inmuebles exige la demostración tanto del **título** como del **modo**, siendo el registro el mecanismo que permite identificar de manera cierta la titularidad dominical.

En consecuencia, aun cuando un inmueble no cuente con matrícula inmobiliaria en el sistema actual, ello no implica necesariamente la inexistencia de antecedentes registrales, razón por la cual resulta necesario verificar la información contenida en los sistemas registrales históricos.

En este sentido, la expedición del **certificado de carencia de antecedentes registrales** permite determinar si el inmueble cuenta o no con antecedentes en los libros del antiguo sistema. En caso de existir dichos antecedentes, se podrá establecer la posible existencia de derechos reales previamente constituidos; en caso contrario, se podrá presumir la ausencia de tradición registral, lo cual resulta relevante para definir las rutas administrativas o judiciales correspondientes en los procesos de formalización o saneamiento de la propiedad.

Por otra parte, frente a la afirmación de la ANT según la cual previamente a la expedición de los actos administrativos se ha verificado la inexistencia de titularidad registrada incompatible, es importante señalar que dicha verificación debe realizarse precisamente a partir de la información que reposa en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, incluyendo aquella que aún se encuentra en los sistemas registrales históricos.

Finalmente, en relación con la afirmación según la cual correspondería a la ORIP validar la naturaleza jurídica de los inmuebles en caso de existir dudas al respecto, es pertinente señalar que dentro de las competencias asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro en el **artículo 22 del Decreto 2723 de 2014** no se encuentra la de determinar la naturaleza jurídica de los bienes objeto de adjudicación, función que corresponde a las entidades competentes dentro de los respectivos procedimientos administrativos.

No obstante, dentro del control de legalidad que ejercen las Oficinas de Registro como principio rector del sistema registral, sí corresponde verificar que los actos administrativos presentados para inscripción cumplan con los requisitos documentales que permitan determinar la procedencia de su registro.

En virtud de lo anterior, se concluye que **resulta necesario aportar el certificado de carencia de antecedentes registrales para la inscripción de las resoluciones de adjudicación de bienes baldíos**, independientemente de que estas sean expedidas por la Agencia Nacional de Tierras o por las administraciones municipales, en la medida en que dicho documento permite verificar la inexistencia de antecedentes registrales y garantizar la correcta apertura de la matrícula inmobiliaria correspondiente.

En los anteriores términos damos respuesta de fondo a su solicitud.

Cordialmente,

e dejo **solo los párrafos adicionales** que podrías **insertar en el documento para fortalecerlo**, sin tocar el texto que ya tienes. Son complementos jurídicos que ayudan mucho cuando el tema se discute con la ANT porque **refuerzan el control de legalidad del registrador y los principios registrales**.

Te indico **dónde podrías ponerlos**, para que no te desordenen el documento.

1 Párrafo sobre principio de legalidad registral

- Ubicación sugerida: después del párrafo donde explicas los objetivos del registro (art. 2 Ley 1579).

Párrafo adicional

En este contexto, debe tenerse en cuenta que el sistema registral colombiano se rige por el **principio de legalidad**, conforme al cual corresponde al registrador verificar que los actos sometidos a inscripción cumplan con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico antes de proceder a su registro. Este principio implica que la Oficina de Registro debe realizar un examen formal del acto presentado y de los documentos que lo soportan, con el fin de garantizar que la inscripción se realice de conformidad con la ley y que la información registral refleje de manera fiel la situación jurídica de los bienes inmuebles.

2 Párrafo sobre seguridad jurídica del registro

- Ubicación sugerida: después del recuento histórico del sistema registral.

Párrafo adicional

El registro inmobiliario constituye además un instrumento fundamental para garantizar la **seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario**, razón por la cual las actuaciones registrales deben propender por mantener la coherencia y consistencia del sistema de información registral. En este sentido, la verificación de antecedentes registrales resulta indispensable para evitar la generación de folios de matrícula inmobiliaria que puedan superponerse con antecedentes existentes o desconocer derechos previamente inscritos.

3 Párrafo sobre riesgo de duplicidad de matrículas

- Ubicación sugerida: antes del párrafo donde explicas por qué se necesita la carencia registral.

Párrafo adicional

La verificación de antecedentes registrales cobra especial relevancia en aquellos casos en los cuales se pretende la apertura de una nueva matrícula inmobiliaria, toda vez que la inexistencia de esta verificación podría generar situaciones de **duplicidad registral**, superposición de matrículas o afectación de derechos previamente constituidos, lo cual contravendría los principios que rigen el sistema registral y podría comprometer la seguridad jurídica de los derechos reales sobre los bienes inmuebles.

4 Párrafo para reforzar la carencia registral

- Ubicación sugerida: inmediatamente antes de la conclusión.

Párrafo adicional

En este sentido, el **certificado de carencia de antecedentes registrales** constituye el instrumento técnico mediante el cual la Oficina de Registro puede verificar, a partir de la consulta de los sistemas actuales y de los libros del antiguo sistema registral, la inexistencia de antecedentes que impidan la apertura de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria. Este documento, por tanto, permite armonizar la información

registral existente y garantizar que la apertura de nuevas matrículas se realice sin afectar derechos previamente consolidados.

5 Párrafo final para reforzar la conclusión jurídica

📌 **Ubicación sugerida:** justo antes del último párrafo de cierre.

Párrafo adicional

En consecuencia, la exigencia del certificado de carencia de antecedentes registrales no constituye un requisito adicional o arbitrario, sino una herramienta técnica necesaria para garantizar la correcta aplicación del sistema registral colombiano, asegurar la coherencia del historial jurídico de los inmuebles y prevenir eventuales conflictos derivados de la existencia de antecedentes registrales no identificados.

💡 Paty, te digo algo importante como estrategia jurídica:
estos párrafos **no contradicen a la ANT**, pero **refuerzan la posición registral**. Es una forma elegante de decir:

“sí apoyamos la política pública... pero el registro igual debe proteger la seguridad jurídica.”

Eso en discusiones entre **ANT vs Registro** suele ser la línea más sólida.

Conclusión reforzada

En consecuencia, la exigencia del **certificado de carencia de antecedentes registrales** no constituye un requisito adicional ni discrecional por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, sino una herramienta técnica necesaria para verificar la inexistencia de antecedentes registrales previos y garantizar la correcta apertura de los folios de matrícula inmobiliaria.

Esta verificación resulta fundamental para preservar la **seguridad jurídica del sistema registral**, evitar la duplicidad o superposición de matrículas inmobiliarias y asegurar la coherencia del historial jurídico de los bienes inmuebles, especialmente en aquellos casos en los cuales la información registral puede encontrarse aún en los sistemas históricos o en los libros del antiguo sistema registral.

En este sentido, si bien se reconoce la importancia de los actos administrativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras dentro de la política pública de acceso y formalización de la propiedad rural, el registro de dichos actos debe realizarse en armonía con los principios y objetivos que rigen el sistema registral colombiano, razón por la cual resulta necesario que, para efectos de la inscripción de resoluciones de adjudicación de bienes baldíos, se aporte el **certificado de carencia de antecedentes registrales** expedido por la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Cordialmente,

Patricia Carbonell García
Profesional Especializado
Grupo Formalización SDPRF
Superintendencia de Notariado y Registro



Superintendencia de Notariado y Registro



De: Lina Marcela Bedoya Rodriguez <lina.bedoya@supernotariado.gov.co>

Enviado: lunes, 9 de marzo de 2026 4:56 p. m.

Para: Elvia Patricia Carbonell Garcia <elvia.carbonell@supernotariado.gov.co>

Asunto: Para verificar redacción, conectores etc

Respetada Dra. Chamorro,

En atención al asunto de la referencia, en la que solicita se indique el fundamento normativo específico que sustenta la exigencia del certificado de carencia de antecedentes registrales para el registro de actos administrativos de adjudicación expedidos por la Agencia Nacional de Tierras, ANT, dado que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Orip de Cartagena, emitió nota devolutiva frente a la solicitud de inscripción de la Resolución N° 202443006800486 del 30-12-2024, al señalar que no es procedente la solicitud, debido a que la misma no cuenta con certificado de carencia registral, y señala lo siguiente: "CARENCIAS REGISTRALES" (CERTIFICACIONES DE CARENCIA DE IDENTIDAD REGISTRAL) PARA LA APERTURA DE FOLIOS DE MATRÍCULA SE REGULA PRINCIPALMENTE POR LA LEY 1579 DE 2012, EL ESTATUTO DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS, JUNTO CON SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS COMO EL DECRETO 1858 DE 2015 QUE ESTABLECE LA ASIGNACIÓN DE FOLIOS A BIENES BALDÍOS, Y LA INSTRUCCIÓN 10 DE 2017 DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, QUE DETALLA LOS PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS PARA ESTE PROCESO".

Acorde a la nota emitida, la ANT indica que la norma señalada es para individualizar y dar apertura a las matrículas de predios baldíos, mientras que el trámite de adjudicación corresponde a una etapa posterior, producto de un procedimiento administrativo integral en el que previamente se ha verificado la naturaleza jurídica del predio, su condición de baldío o privado y la inexistencia de titularidad registrada incompatible.

Adicionalmente indican que dichas resoluciones se enmarcan en la política de acceso y formalización de la propiedad rural, constituyendo instrumentos fundamentales para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y de los compromisos del estado colombiano con las comunidades más vulnerables de la región, por lo que, la imposición de requisitos no previstos expresamente en la normativa aplicable, podría generar retrasos significativos en la expedición de los folios de matrícula inmobiliaria y, con ello, afectar la materialización de derechos y políticas públicas de alto impacto social.

Acorde a lo anterior, de manera atenta informamos lo siguiente:

Desde la entidad tenemos el compromiso para registrar todas las resoluciones que expide la ANT, para lo cual prestamos apoyo con calificadores remotos o presenciales (cuando así se requiere), pues reconocemos que se enmarcan estratégicamente en la política de acceso y formalización de la propiedad rural, constituyéndose en instrumentos fundamentales para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y de los compromisos del Estado Colombiano con las comunidades más vulnerables.

En este sentido, desde nuestras competencias, debemos velar por el cumplimiento de los objetivos del registro inmobiliario, con el fin de validar si se cumplen los requisitos legales para la inscripción y de esta forma darle la publicidad a los actos jurídicos, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 1579 de 2012

que establece: “*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”.

Es importante hacer un recuento por las normas relacionadas con el registro, para finalmente dar respuesta al requerimiento realizado, así:

Con la Ley 57 de 1887, se inicia formalmente el registro en Colombia indicando que los registros se llevarán en libros de manera separada y se crean para ello, los libros denominados libros Primeros o libros de registro no. 1 destinados para la inscripción de los títulos que trasladen, modifique, graven o limiten el dominio de los inmuebles, los libros segundos o libros de registro no. 2 para la inscripción de los títulos actos y documentos que no afectaban la situación jurídica de los inmuebles y los libros para el registro de actos constitutivos de hipotecas.

Posteriormente se fueron creando los demás libros y con la expedición de la Ley 40 de 1932 se crea el sistema de matrícula inmobiliaria, el cual fue implementado a partir de 1934 para individualizar la tradición de cada inmueble y en los art 12 13 y 16 establece que cada libro le corresponderá un libro de índice, es decir, de los libros de tradentes, causantes, deudores, poderdantes, que se deberán llevar en orden alfabéticos por el apellido.

Así mismo en los artículos 20, 21 y 23 ibídem se establece la matrícula de la propiedad inmueble y que en cada oficina se abrirá un libro de matrícula para cada municipio de los que integran el respectivo círculo y se llevarán en el orden en que se vayan sentando las matrículas.

Este sistema de registro se llevó hasta el año 1970 en las oficinas de Bogotá y hasta 1977 o 1978 en las demás oficinas del país, ya que fue expedido el Decreto 1250 de 1970, iniciándose el segundo sistema denominado folio real, que tuvo aplicación desde 1978 hasta 1995 y finalmente con la tecnología de punta se implantó el tercer sistema denominado folio magnético, adoptado a comienzos de 1995 con el traslado masivo del sistema de folio en cartulina y aún el de las matrículas del antiguo sistema hasta llegar al estatuto registral consagrado en la Ley 1579 de 2012.

En esta parte debemos indicar que las oficinas no contaban con el personal suficiente para trasladar la información de los libros en su totalidad y lo fueron haciendo a medida que el ciudadano se acercaba a la oficina y solicitaba la actualización del registro en el nuevo sistema, por tanto en la actualidad aún existe información registral en los libros de antiguo sistema que no han mutado al sistema actual.

Una vez realizado el anterior recuento de la norma registral, pasamos a dar respuesta a la solicitud presentada, así:

En primer lugar, indicamos que taxativamente no existe una norma distinta a la relacionada en la nota devolutiva, aclarando que la instrucción administrativa no es la 10, sino la 03 de 2015 y 11 de 2017 relacionadas con el aporte del certificado de carencia de antecedente registral, sin embargo, éste se da con el fin de armonizar el ordenamiento jurídico respecto a los bienes inmuebles, pues en Colombia la única prueba válida para acreditar la propiedad es la información que reposa en el certificado de tradición y libertad; tal como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia SU454/16 cuando hace referencia a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado frente a la acreditación de propiedad, que señala: “***Prueba del derecho de propiedad de bienes inmuebles en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado***

39. La prueba de la propiedad de bienes inmuebles ha sido abordada desde una perspectiva clásica, en la que el titular del derecho de dominio debe acreditar tanto título como el modo. De esta manera: “Tanto en el tráfico jurídico inmobiliario como en el proceso, la presencia indubitable de la escritura pública que sirvió de título a la transferencia como del respectivo certificado de registro expedido por la oficina de instrumentos públicos contribuyen coetáneamente a identificar la titularidad dominical”. Teniendo en cuenta esto, se informa que pese a que la información aún se encuentre en los libros de antiguo sistema

y no cuenten con una matrícula actual, no significa que se debe desconocer su derecho de dominio, motivo por el cual si se hace necesario que frente a los predios que aparentemente son baldíos se expida el certificado de carencia de antecedente registral, dado que sirve para determinar si el inmueble cuenta o no con unos antecedentes registrales, y en caso tal de contar con ellos, se pueda determinar la existencia o no del derecho de real de dominio, y así se pueda definir la ruta a seguir para el proceso de saneamiento o formalización que se adelantan tanto en las rutas judiciales, como administrativas; si desde el registro no se encuentran antecedentes registrales, se presume que se trata de un bien baldío y dependiendo de la ubicación, será la alcaldía municipal o la ANT la competente para iniciar los trámites administrativos que corresponda.

Ahora bien, frente a la afirmación de la ANT que indica que previo a expedir los actos administrativos, ha verificado la naturaleza jurídica del predio, su condición de baldío o privado y **la inexistencia de titularidad registrada incompatible**, le informamos que esta última afirmación debe realizarse precisamente con el certificado que expida la correspondiente Orip, pues es donde reposa la información que aún se encuentra en libros de antiguo sistema, como se indicó en párrafos anteriores, y que solo tiene acceso dicha entidad.

Por último, en cuanto a lo señalado por la ANT que deberá ser la Orip la que valide la información en caso de tener alguna duda relacionada con la naturaleza jurídica de los inmuebles, al respecto le informamos que dentro de las competencias asignadas en el artículo 22 del Decreto 2723 de 2014 no se encuentra la misma, por tanto deberán ser las entidades competentes quienes se encarguen de validar la información, para lo cual deben solicitar los documentos o soportes que permitan llegar a la conclusión que se trata de un bien baldío, y como se mencionó anteriormente, la forma es a través de la certificación de carencia registral, pues el control de legalidad que hacen las oficinas como principio del registro, es verificar que el acto esté expedido por la autoridad competente, que se aporten los documentos necesarios que soporten la inscripción en el registro, entre otros.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, se llega a la conclusión que si se hace necesario que se aporte el certificado de carencia de antecedente registral para la inscripción de resoluciones de baldíos ya sean que expida la ANT o las administraciones municipales.

En los anteriores términos damos respuesta de fondo a su solicitud.

Cordialmente,

Lina Marcela Bedoya Rodríguez

Superintendencia Delegada

Para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras

AVISO LEGAL: Este correo electrónico contiene información confidencial de la Superintendencia de Notariado y Registro. Si Usted no es el destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, por favor infórmenos a oficinaatencionalciudadano@supernotariado.gov.co y bórrelo. Si usted es el destinatario, le solicitamos mantener reserva sobre el contenido, los datos o información de contacto del remitente y en general sobre la información de este documento y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita.

Confidencialidad: La información contenida en este mensaje de e-mail y sus anexos, es confidencial y está reservada para el destinatario únicamente. Si usted no es el destinatario o un empleado o agente responsable de enviar este mensaje al destinatario final, se le notifica que no está autorizado para revisar, retransmitir, imprimir, copiar, usar o distribuir este e-mail o sus anexos. Si usted ha recibido este e-mail por error, por favor comuníquelo inmediatamente vía e-mail al remitente y tenga la amabilidad de borrarlo de su computadora o cualquier otro banco de datos. Muchas gracias.