



**SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
& REGISTRO**  
La guarda de la fe pública

# Guía de Proactividad Normativa

**SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO Y REGISTRO**

<b>Código: MP – GNJA- PO – 04- GI - 01</b>	<b>Versión: 01</b>	<b>Fecha: 21/12/2020</b>
--	--------------------	--------------------------

EQUIPO DIRECTIVO:

RUBÉN SILVA GÓMEZ  
SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y  
REGISTRO

DANIELA ANDRADE VALENCIA  
JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA

RICARDO GARCÍA RAMIREZ  
JEFE DE OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN



República de Colombia

Ministerio de Justicia y del Derecho

**Superintendencia de Notariado y Registro**

---

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
I. INTRODUCCIÓN	4
II. MARCO LEGAL Y POLÍTICO	4
III. DESCRIPCIÓN DE LA GUÍA	4
IV. PASO A PASO DE LA PROACTIVIDAD NORMATIVA	5
a. Emisión de Conceptos	6
b. Revisión de proyectos de Circulares / Instrucciones Administrativas y Resoluciones	10
c. Revisión de Proyectos de Decreto.	12
d. Unificación de criterios jurídicos por parte del Comité de Asuntos Jurídicos.	14
BIBLIOGRAFÍA	16

## I. INTRODUCCIÓN

La *proactividad normativa* puede entenderse como la gestión jurídica encaminada a actualizar, unificar, analizar y proponer una actualización de la normatividad existente; de ahí que se establezcan diferentes mecanismos que permiten realizar el ejercicio de proactividad a través de los cuales se logran los fines enunciados.

El propósito de la presente guía es presentar los pasos a través de los cuales se estructuran los diferentes mecanismos de proactividad normativa, que conllevan como resultado a la elaboración de diferentes documentos; lo anterior a efectos de brindar claridad sobre cada uno de los pasos que deben desarrollarse en el ejercicio de esta actividad.

## II. MARCO LEGAL Y POLITICO

- Constitución Política
- Ley 1437 de 2011
- Ley 1755 de 2015
- Decreto 2723 de 2014
- Resolución 6511 de 2017 de la SNR

## III. DESCRIPCIÓN DE LA GUÍA.

La Superintendencia de Notariado y Registro tiene por objetivo *“la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”*.

Bajo ese esquema, a efectos de orientar e instruir a quienes se encuentran bajo su control, tiene la potestad de expedir actos administrativos que permitan guiar la prestación del servicio por parte de Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos.

Es en esa misma línea que la Oficina Asesora Jurídica tiene el deber de analizar y conceptuar sobre la viabilidad jurídica de los actos administrativos que deban expedirse por la Entidad o que sean sometidos a su consideración dada la relevancia que pueden tener para la Superintendencia. Asimismo, le compete a esta Dependencia emitir los conceptos que se formulen en materia jurídica y que deba conocer la Entidad.

Por tal motivo, el papel que juega la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro en la proactividad normativa es fundamental, participando en la elaboración de los diversos productos que surgen como resultado de estos procesos.

Es por ello que la finalidad de esta guía consiste en ilustrar los diferentes productos y explicar los pasos que conllevan a su expedición, a efectos de ilustrarlos de manera didáctica.

#### **IV. PASO A PASO DE LA PROACTIVIDAD NORMATIVA**

La proactividad normativa puede definirse como la gestión jurídica encaminada a actualizar, unificar, analizar y proponer actualización de la normatividad existente

La proactividad normativa tiene la finalidad de realizar estudios jurídicos cuyo fin o concreción es la actualización de la normatividad, la unificación de criterios jurídicos, la revisión de actos administrativos desde lo jurídico, así como su preparación, y elaboración de conceptos que permitan establecer una doctrina en torno a los asuntos que son competencia de la Entidad.

Estos se desarrollan a nivel central en la Superintendencia de Notariado y Registro, y tienen por finalidad elaborar actos administrativos o conceptos, o adoptar posiciones institucionales frente a temas particulares pertinentes para la Superintendencia, dirigiéndose los mismos tanto a todas las áreas y funcionarios de la Entidad, como a un público externo a la misma, esto es, los Notarios, los Organismos de Control, el Congreso y la ciudadanía en general.

Ellos pueden tener origen en las peticiones o solicitudes que realice cualquier persona, dependencia o entidad y pueden concretarse en diferentes productos, los cuales presentan a su vez diferentes pasos para su elaboración y conclusión, por lo que se realizará una demostración gráfica de las etapas a efectos de realizar una representación que ilustre el mismo.

##### **a. Emisión de Conceptos por parte de la Oficina Asesora Jurídica**

Entre las modalidades de derecho de petición que se presentan ante la Superintendencia de Notariado y Registro, se encuentran las consultas. La consulta es una modalidad del derecho de petición conforme a la cual se realiza una pregunta a la entidad sobre una materia a su cargo, a efectos de que la entidad emita un concepto en el que se plasme la posición jurídica de la entidad sobre el tema objeto de consulta.

En ese orden de ideas, a través de concepto, la Oficina no puede pronunciarse sobre temas de carácter particular, sino que debe brindar una respuesta general frente a los temas objeto de consulta. Asimismo, la Oficina Asesora Jurídica sólo puede pronunciarse frente a asuntos de su competencia.

### **Competencia de la Oficina Asesora Jurídica y traslado:**

Debe señalarse que el tema de consulta debe estar relacionado con las funciones de la dependencia o entidad encargada de dar respuesta al mismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. Si el asunto consultado no guarda relación con las materias de competencia de la Oficina Asesora Jurídica, previstas en el artículo 14 del Decreto 2723 de 2014, debe trasladarse la petición a la dependencia o a la autoridad competente dentro de los cinco (5) días siguientes a su recepción, según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

En todo caso, si se someten a consulta diferentes temas y hay algunos de ellos que guardan relación con materias que son competencia de la Oficina Asesora Jurídica; y se plantean otros que son de competencia de otra dependencia o autoridad, se deberá dar traslado de estos últimos a la dependencia o autoridad competente en los términos establecidos en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, y se deberán responder los que son de competencia de la Oficina en el término establecido en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

### **Término de respuesta:**

Asimismo, en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, se debe brindar concepto al interesado dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción; sin embargo, si en dicho término no es posible resolver la consulta, antes del vencimiento del plazo de respuesta, deberá informársele al interesado los motivos de la demora, y señalándole a la vez el plazo razonable de respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

### **Alcance del concepto:**

Finalmente, se debe destacar que, según lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, una de las características más importantes de los conceptos es que estos, salvo disposición legal en contrario, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, y, por ende, si bien consagran la posición jurídica de la entidad, las

autoridades no se encuentran obligadas por lo allí dispuesto. Sin embargo, en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 14 del Decreto 2723 de 2014, los criterios adoptados en los conceptos sí son vinculantes para las dependencias de la Entidad.

El paso a paso de emisión del concepto puede variar según se radique la solicitud de consulta en físico o a través de la plataforma virtual SISG.

## Paso a paso para las Consultas recibidas en físico

01

La consulta se radica en físico en la OAJ y en la Secretaría de la dependencia se registra en la base de datos de la Oficina.

02

La Jefatura de la OAJ, junto con los coordinadores, determinan si el tema es competencia de la OAJ.

03

Si el asunto no es competencia de la OAJ, por orden de la Jefatura se remite, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción, a la autoridad competente, informando al peticionario y se archiva.

04

Si el asunto es competencia de la OAJ, se le asigna la consulta a un abogado, según el grupo al que pertenezca.

05

El abogado proyecta el concepto jurídico atendiendo la regulación pertinente y los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales.

06

Se revisa el proyecto de respuesta y, de ser pertinente, el coordinador o la Jefatura indicará las correcciones respectivas.

07

El documento final de respuesta es firmado por la Jefatura de la OAJ y se remite la respuesta al peticionario.

08

Se archiva la petición junto con la respuesta o con el traslado



## Paso a paso para las Consultas virtuales

01

Recibir diariamente las solicitudes de consultas allegadas por la ciudadanía a través de la plataforma SISG

02

La Jefatura de la OAJ, junto con los coordinadores, asignan el tema al abogado que deba sustanciar la respuesta.

03

Si el asunto **no** es competencia de la OAJ, proyecta oficio remitisorio para suscribir por la jefatura, remitiendo la consulta a la autoridad competente.

04

Si el asunto es competencia de la OAJ, el abogado designado proyecta el concepto jurídico de respuesta al peticionario.

05

Se revisa el proyecto de respuesta y, de ser pertinente, el coordinador o la Jefatura indicará las correcciones respectivas.

06

El documento final de respuesta es firmado digitalmente por la Jefatura de la OAJ y se remite la respuesta al peticionario a través de la plataforma SISG.

## **b. Revisión de proyectos de Circular, Instrucción Administrativa o Resolución.**

Entre las funciones asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro, están aquellas que se concretan con la expedición de un acto administrativo, que puede ser una Circular, una Instrucción Administrativa o una Resolución.

Efectivamente, entre las funciones de la Superintendencia se encuentran las de expedir los actos administrativos y demás documentos dirigidos a instruir y orientar las actividades que prestan los Registradores de Instrumentos Públicos y los Notarios del país. Ello se concreta a través de la expedición de Circulares e Instrucciones Administrativas.

Así mismo, es función de la Superintendencia expedir resoluciones relativas al servicio público registral y notarial, como es el caso de aquella que establecen las tarifas de los derechos notariales y registrales.

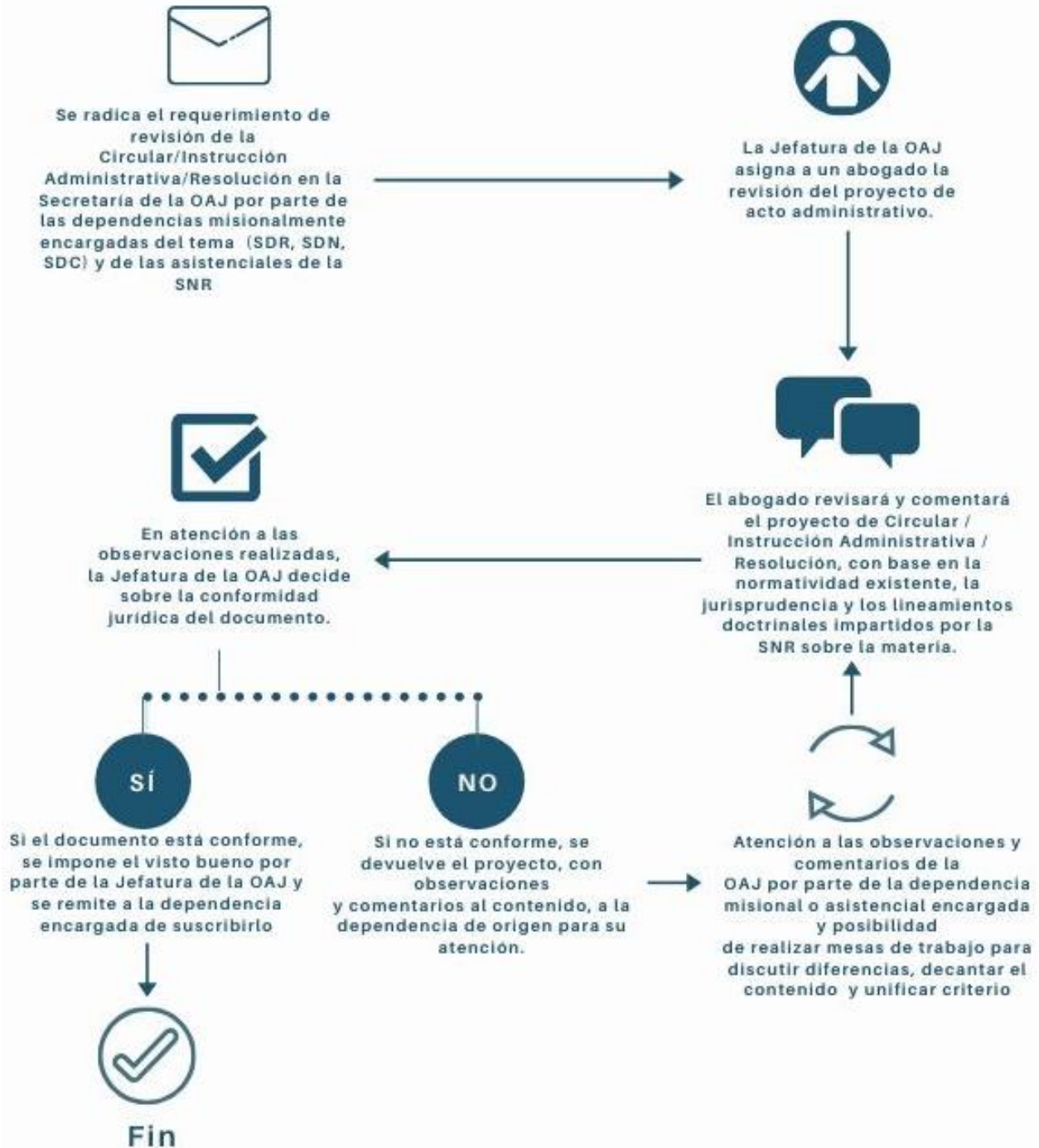
A la Oficina Asesora Jurídica le compete conocer de las circulares e instrucciones administrativas que se pretendan expedir a efectos de realizar un control jurídico sobre el contenido de las mismas; sin embargo, la elaboración de éstas compete a las dependencias encargadas misionalmente del tema objeto de la correspondiente circular o instrucción. Igual ocurre con las resoluciones como son las de actualización de tarifas notariales y las de fijación de derechos registrales.

Así las cosas, una vez el proyecto de Circular / Instrucción Administrativa / Resolución ha sido proyectado por parte de la(s) dependencia(s) encargadas, éstas allegan a la Oficina Asesora Jurídica dichos documentos requiriendo la revisión por parte de esta dependencia, que se encargará de realizar un análisis formal (en atención a las directrices de técnica normativa previstas en el Decreto 1609 de 2015) y jurídico del documento, contrastando su contenido con el ordenamiento jurídico.

Tras realizar el respectivo análisis, podrán realizarse comentarios y observaciones, con el fin de que se realicen los ajustes pertinentes por parte de las dependencias misionales que lideran el tema o, en caso de encontrarlo jurídicamente acorde, dar el visto bueno y remitirlo al área encargada de la suscripción del documento.

Para facilitar la comprensión se ilustra el paso a paso de la revisión de proyectos de Circular / Instrucción Administrativa / Resolución:

## REVISIÓN PROYECTOS DE CIRCULAR / INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA / RESOLUCIÓN



### **c. Revisión de proyectos de Decreto.**

La Oficina Asesora Jurídica puede conocer de los documentos que deban ser tramitados como Decretos a efectos de ser suscritos por el Gobierno Nacional.

Todos los proyectos de Decreto que deban ser estudiados por la Superintendencia de Notariado y Registro deben ser revisados por parte de la Oficina Asesora Jurídica. Así mismo, aquellos que tengan por origen una dependencia misional de esta Superintendencia, deben ser analizados por parte de la Oficina.

Para que el proyecto de Decreto pueda ser estudiado por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se requiere que se allegue el proyecto de Decreto, proyecto de memoria justificativa y los documentos que soportan el proyecto, de ser el caso. De no contar con toda la documentación necesaria, se debe requerir a la dependencia misional que lidera el proyecto, que allegue todos los soportes necesarios.

Si el proyecto proviene de alguna Cartera Ministerial, deben solicitarse todos los documentos necesarios para el estudio del mismo.

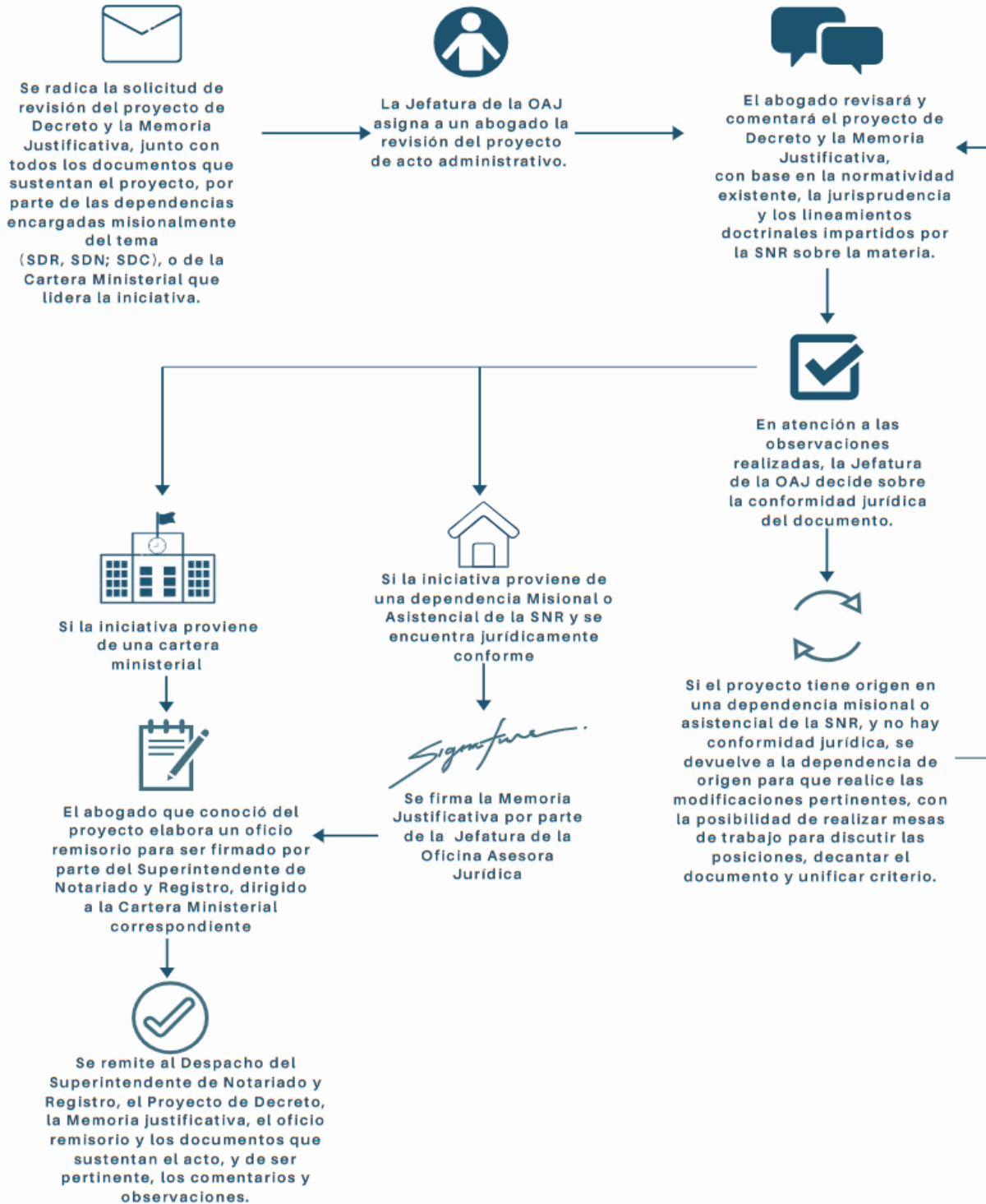
El análisis que hace la Oficina Asesora Jurídica es formal, atendiendo las directrices de técnica normativa establecida en el Decreto 1609 de 2015 y jurídico, observando la conformidad jurídica del contenido.

Si el Decreto fue puesto en consideración de la Superintendencia por parte de una Cartera Ministerial, la Oficina Asesora Jurídica se encargará de analizar el contenido formal y jurídico del proyecto de decreto y de la memoria justificativa, y realizará los comentarios que estime pertinentes, los cuales se remitirán por medio de oficio al respectivo Ministerio.

Por su parte, si la iniciativa del Decreto proviene de una de las dependencias misionales de la entidad, la Oficina Asesora Jurídica realizará los comentarios y ajustes pertinentes tanto al proyecto de Decreto como a la memoria justificativa, los cuales se remitirán al área misional encargada de la iniciativa con el fin de que realice los ajustes correspondientes.

Una vez realizados los ajustes por parte de la dependencia misional de la Superintendencia y encontrándose el documento conforme, se firmará la Memoria Justificativa por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, y se remitirá al Ministerio de Justicia y del Derecho el proyecto de decreto, la memoria justificativa y demás anexos, por medio de oficio remisorio suscrito por el Superintendente de Notariado y Registro.

## REVISIÓN PROYECTOS DE DECRETO



#### **d. Unificación de Criterios Jurídicos a través del Comité de Asuntos Jurídicos.**

Puede ocurrir que exista una diferencia de criterios jurídicos entre las diferentes dependencias de la Superintendencia que conlleven a que se deba adoptar una posición institucionalizada frente a un determinado asunto.

Para efectos de lo anterior, se creó el Comité de Asuntos Jurídicos, cuyo funcionamiento se encuentra establecido en la Resolución 6511 de 2017. El Comité tiene por función “analizar, evaluar y unificar el criterio jurídico de la Superintendencia de Notariado y Registro dentro del marco legal vigente y pondrá en práctica las acciones para la prevención del daño antijurídico, en relación con los temas propios de competencia de la entidad”.

El Comité de Asuntos Jurídicos está integrado por el Superintendente de Notariado y Registro o su delegado, del Director Técnico de Registro, del Superintendente Delegado para el Notariado, el Superintendente Delegado para el Registro, el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, el Secretario General y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica; y fungirá como secretario ejecutivo un funcionario de la Oficina Asesora Jurídica. El Comité sesionará según las necesidades de la entidad y podrá ser convocado por cualquiera de los miembros.

La posición que se adopte en el Comité será el criterio jurídico de la Entidad y, por ende, deberá acatarse por la Superintendencia.

Al final del Comité, el secretario ejecutivo elaborará un acta en el que se plasmen los análisis, deliberaciones y decisiones que se adopten, numerará y clasificará el Acta del mismo y se realizará el archivo en la Oficina Asesora Jurídica.

## Unificación de Criterios Jurídicos


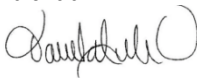

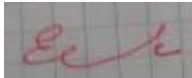



Comité de Asuntos Jurídicos de la SNR



## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política.
- Ley 1437 de 2011.
- Ley 1755 de 2015.
- Decreto 2723 de 2014.
- Resolución 6511 de 2017 de la SNR

VERSIÓN DE CAMBIOS			
Código:	Versión:	Fecha:	Motivo de la actualización:

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN					
ELABORÓ		APROBÓ		Vo.Bo Oficina Asesora de Planeación	
Gladys Eugenia Vargas Bermúdez. 	Profesional Especializada.	Daniela Andrade Valencia 	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Ricardo García Ramírez	Jefe Oficina Asesora de Planeación
Carlos Alfonso Toscano Martínez. 	Profesional Especializado	María Esperanza Venegas Espitia 	Coordinadora Grupo Jurídico Registral, Notarial y de Curadores Urbanos	Juan Carlos Torres Rodríguez	Coordinador Grupo Arquitectura Organizacional y Mejoramiento Continuo
Laura Marcela Rengifo Rodríguez. 	Asesora de la Oficina Asesora Jurídica			Ariel Leonel Melo	Coordinador Grupo Arquitectura Organizacional y Mejoramiento Continuo
Juan Andrés Medina Cifuentes. 	Asesor de la Oficina Asesora Jurídica				
Revisó: Heyner Carrillo Romero 	Oficina Asesora Jurídica				
Fecha: 28/10/2019		Fecha: 28/10/2020		Fecha:	