

Acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro en la política anticorrupción en vigencia de la Ley 1.579 de 2012 en el periodo 2012-2021.

Jadhy Milena Mera Benavides

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Popayán

2022

Acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro en la política anticorrupción en vigencia de la Ley 1.579 de 2012 en el periodo 2012-2021.

Jadhy Milena Mera Benavides

Trabajo para optar al título de

Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Director

Dr. Alexander Emilio Madrigal Garzón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Popayán

2022

Dedicatoria

Este trabajo de grado se lo dedico a mi familia, por su apoyo incondicional, por su motivación constante a ser una mejor persona.

Agradecimientos

A Dios, por su amor infinito, por su dirección al cumplimiento de su propósito en mi vida.

A mi hijo, por su amor y paciencia, por ser mi motivación en este maravilloso camino.

A mi familia, por apoyo constante e incondicional en mi formación personal y profesional.

A mi director de tesis, doctor Alexander Emilio Madrigal, por su dedicación y paciencia, quien con sus conocimientos orientó y guio el proceso para culminar este trabajo de grado.

Al doctor Jaime Wilches, por su apoyo y orientación en el inicio de este documento.

A todos(as) los tutores (as) que durante el desarrollo de esta formación educativa fueron
mi guía y orientación.

A La Doctora Claudia Marcela Rodríguez, quien de una u otra manera brindó su apoyo en
la culminación de este éxito profesional.

Resumen

La corrupción como problemática social, económica y política se presenta en Colombia debido no solo al impacto económico, dado el desvío de recursos, sino también al impacto social, reconocido desde la pérdida de confianza en las instituciones estatales.

Bajo esta visión, la presente investigación tiene la intención de analizar las acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro en la política anticorrupción desde la ejecución de la Ley 1.579 de 2012, para lo cual será preciso identificar la normatividad anticorrupción que afecta a la institución y examinar los casos de éxito en otras instituciones estatales en favor de la lucha contra la corrupción y así presentar estrategias de políticas públicas. Esto con una visión cualitativa que, por su carácter, reconoce como fuente de información los elementos subjetivos del contexto, en donde la estadística es complementaria.

Partiendo de una revisión documental, se encuentran elementos suficientes que permiten reconocer, de manera consistente, el impacto que ha tenido la Ley en cuestión en una institución específica como lo es la Superintendencia de Notariado y Registro. De esta forma se encuentran las acciones que la entidad – SNR, ha implementado en políticas anticorrupción.

Palabras clave: anticorrupción, corrupción, políticas públicas, Superintendencia de Notariado y Registro, institucionalidad estatal.

Abstract

Corruption as a social, economic and political problem occurs in Colombia due not only to the economic impact, given the diversion of resources, but also to the social impact, recognized from the loss of confidence in state institutions.

Under this vision, the present investigation intends to analyze the actions implemented by the Superintendence of Notaries and Registry in the anti-corruption policy since the execution of Law 1579 of 2012, for which it will be necessary to identify the anti-corruption regulations that affect the institution. and examine the success stories in other state institutions in favor of the fight against corruption and thus present public policy strategies. This with a qualitative vision that, due to its nature, recognizes the subjective elements of the context as a source of information, where statistics are complementary.

Based on a documentary review, necessary elements are found that allow us to recognize, in a consistent manner, the impact that the Law in question has had on a specific institution such as the Superintendence of Notaries and Registry. In this way are the actions that the entity - SNR, has implemented in anti-corruption policies.

Keywords: anti-corruption, corruption, public politics, Superintendence of Notaries and Registry, state institutions.

Tabla de contenido

Lista de tablas.....	9
Lista de figuras	10
Lista de gráficas	11
Introducción	12
Políticas públicas anticorrupción existentes en Colombia y que se implementan desde la superintendencia de notariado y registro.....	18
Corrupción y políticas públicas.....	18
Recorrido por la institucionalidad y políticas públicas anticorrupción en Colombia	23
Constitución de 1991.....	23
Políticas Públicas y corrupción entre los años 1991- 2011	25
Superintendencia de Notariado y Registro.....	33
Reseña histórica.....	33
Caracterización.....	36
Estructura	38
Mapa de procesos	39
Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.....	40
Historia.....	40
Caracterización.....	41
Trámites.....	42

Servicios	42
Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC- Vigencia 2022	43
Seguimiento al Mapa de Riesgos de Corrupción	51
Acciones que incumplen los códigos y fines de la Superintendencia de Notariado y Registro.	53
Casos en investigación	56
Conclusiones	65
Referencias bibliográficas	67
Arévalo, J. (s.f) Modernización del Sistema de Registro de Instrumentos Públicos en Colombia https://www.notinetlegal.com/modernizacin-del-sistema-de-registro-de-instrumentos-pblicos-en-colombia-756.html	67

Lista de tablas

Tabla 1. Diseño metodológico	16
Tabla 2. Instituciones establecidas en la constitución de 1991	24
Tabla 3. Gobiernos que desarrollaron acciones sobre políticas anticorrupción	26
Tabla 4. Ejes de Secretaría de Transparencia.....	27
Tabla 5. Observatorio Anticorrupción	29
Tabla 6. Plan anticorrupción	30
Tabla 7. Decreto 124 de 2016	31
Tabla 8. Antecedentes de la función de la Superintendencia de Notariado y Registro.....	34
Tabla 9. Evolución Superintendencia de Notariado y Registro	35
Tabla 10. Caracterización Superintendencia de Notariado y Registro.....	36
Tabla 11. Caracterización ORIP.....	42
Tabla 12. Gestión de Riesgos de Corrupción	44
Tabla 13. Estrategia Antitrámites.....	46
Tabla 14. Rendición de Cuentas.....	47
Tabla 15. Mecanismos para Mejorar la Atención al Ciudadano	48
Tabla 16. Transparencia y Acceso a la Información.....	49
Tabla 17. Otras Iniciativas	50
Tabla 18. Conductas Deseables Código de Ética Super Notariado y Registro	53
Tabla 19. Conductas Inaceptables Código de Ética Superintendencia de Notariado y Registro	55
Tabla 20. Denuncias por Corrupción	56
Tabla 21. Denuncias de corrupción por entidades	57
Tabla 22. Casos de corrupción ORIP	59

Lista de figuras

Figura 1 Organigrama Superintendencia de Notariado y registro	39
Figura 2. Mapa de procesos Superintendencia de Notariado y Regsitro	39

Lista de gráficas

Gráfica 1. Desarrollo bola de nieve.....	15
Gráfica 2. Funciones de las comisiones regionales.....	32

Introducción

Una situación evidente en el contexto colombiano es la insatisfacción de las personas en cuanto al desempeño de los gobiernos, frente a lo que es preciso preguntar: ¿cuáles son las razones para tal actitud? ¿Qué fenómenos o acciones llevan a que no se esté de acuerdo con el desempeño del Gobierno? Ante esto, uno de los temas que más llama la atención es el descontento frente a los actos de corrupción.

Por ello, actualmente se considera importante y necesario estudiar las acciones anticorrupción que se han venido implementando en el ejercicio de la acción pública y sobre las cuales existe un debate en torno a la orientación de las reformas y el contenido de las políticas públicas y, de igual manera, del proceso de gestión e instrumentación de estas.

En este sentido, el *Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina* (2006) marca un cambio en la discusión y el análisis de la acción pública en la región, orientándola hacia los procesos cruciales que configuran las políticas; es decir, en la forma en que se ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución más que en el contenido y la orientación de las políticas (Murillo, et al., 2006). Cabe resaltar que, dentro de este enfoque, se señaló que las políticas públicas deberían contar con las siguientes características: estabilidad en el tiempo; adaptabilidad a las circunstancias; coherencia con políticas afines y coordinación entre actores involucrados; calidad en la implementación; orientación hacia el interés público y eficiencia en el uso de los recursos (Medina, 2014).

Frente a lo anterior, es preciso establecer que, desde la formulación hasta su implementación, existen muchas situaciones que pueden afectar la objetividad y el desarrollo efectivo de las políticas públicas; dentro de estas situaciones, existen acciones de corrupción que terminan

favoreciendo a ciertas entidades o personas. Por ello, es importante analizar su origen y su fin, identificar desde dónde surgió, sus objetivos y beneficiarios para que, al momento de analizar sus resultados, se pueda establecer si se ha incurrido en acciones de corrupción y si se lograron las metas planteadas.

Teniendo en cuenta este contexto, se plantea la siguiente pregunta problema de investigación: ¿cuáles son las acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro en la política anticorrupción en vigencia de la Ley 1579 de 2012 en el periodo 2012-2021? Lo anterior considerando que la Ley lleva bastante tiempo aplicándose y tomando en cuenta que este fenómeno representa una amenaza seria para el Estado de derecho y el desarrollo sostenible en todo el mundo, ya que esta genera un efecto desproporcionado y destructivo sobre los pobres y los más vulnerables, pero también es, simplemente, nociva para los negocios (Constitucionales, 2018).

La corrupción sofoca el crecimiento económico, distorsiona la competencia y presenta graves riesgos legales y para la reputación (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, 2013). Se establece también que ni los gobiernos ni las empresas pueden combatir la corrupción por sí solos, por ende, el sector público y el sector privado deben trabajar juntos en dicha labor. A tal efecto, el instrumento internacional anticorrupción más importante —la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) — considera esencial la participación del sector privado en la lucha contra la corrupción.

Comprendiendo lo anterior, este estudio tiene por objetivo general analizar las acciones que desde entrada en vigencia de la Ley 1579 de 2012 se han implementado en la Superintendencia de Notariado y Registro en contra de la corrupción en el período 2012-2021, dejando en

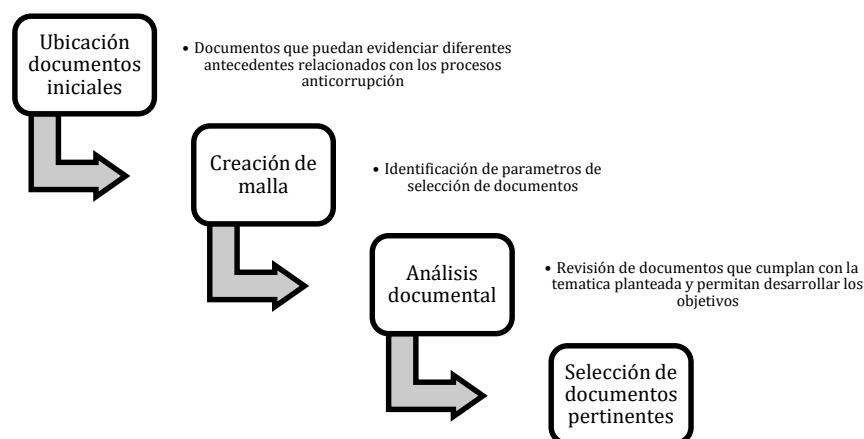
evidencia cómo se ha presentado la lucha contra este problema y cuáles han sido los principales resultados, considerando que la Ley lleva bastante tiempo aplicándose.

Para ello se encuentra necesario desarrollar los siguientes objetivos específicos: 1) Precisar las políticas públicas anticorrupción existentes en Colombia y que se implementan desde la Superintendencia de Notariado y Registro; 2) Presentar las acciones de la Superintendencia de Notariado y Registro a favor de la anticorrupción para generar estrategias de políticas públicas; 3) Establecer un balance sobre las acciones y resultados del accionar de esta institución a favor de la anticorrupción.

Para lograr los objetivos propuestos se empleará una investigación de tipo cualitativo documental en donde se hace necesario partir de la revisión de diferentes documentos referentes no solo al contexto analizado, sino también al fenómeno específico como lo es la corrupción (Rodríguez, 1996). De esta forma, se aplicará la herramienta de recolección conocida como bola de nieve, a partir del cual se buscará ubicar documentos iniciales que puedan evidenciar diferentes antecedentes relacionados con los procesos anticorrupción (Godoy, 2020). Para ello se hace preciso desarrollar un análisis documental, entendido como un conjunto de operaciones encaminadas a representar un documento y su contenido bajo una forma diferente de su forma original, con la finalidad posibilitar su recuperación posterior e identificarlo (Castillo, 2005), por medio de la una malla, en la cual se consignarán todos los datos de la documentación recolectada, que permitirá ocupar documentos que evidencien antecedentes relacionados con los procesos anticorrupción. Esta información será analizada con la intención de encontrar causas y efectos de la corrupción en la institución mencionada y en instituciones públicas aledañas, precisando la necesidad de generar un proceso de congruencia entre hechos y procesos que se han llevado o no a cabo en pro de la lucha contra la corrupción.

Gráfica 1

Desarrollo bola de nieve



Fuente: *Elaboración propia.*

La herramienta ya citada, permitirá un acercamiento a los documentos en los que se plantea la temática sobre las políticas públicas anticorrupción implementadas desde la Superintendencia de Notariado y Registro. Posteriormente, la selección de la información pertinente permitirá establecer cuál es la normatividad anticorrupción que afecta al Notariado y Registro. Y, por último, se recolectará información sobre las estadísticas de resultados de las acciones de esta institución para identificar y examinar los casos de éxito presentados por las acciones de esta institución, a favor de la anticorrupción para presentar estrategias de políticas públicas.

Se presenta plan de trabajo a desarrollar según la propuesta metodológica expuesta en la Tabla 1 la cual recoge el espíritu de la Ley 1579 de 2012 que versa sobre el control de legalidad que corresponde a los registradores de instrumentos públicos en la calificación de los actos radicados ante ellos para el proceso de registro, que contiene el control de legalidad sobre los actos administrativos que cuentan con la presunción de legalidad como una de las visiones de la Ley.

Tabla 1.*Diseño metodológico*

Objetivo general: analizar las acciones que desde entrada en vigencia de la Ley 1579 de 2012 se han implementado en la Superintendencia de Notariado y Registro en contra de la corrupción en el periodo 2012-2021				
OBJETIVOS (Fases)	ACTIVIDADES (¿Qué hacer?)	Finalidad o producto (¿para qué hacerlo)	Etapas (Procedimientos)	Técnicas de Recolección de datos
Precisar las políticas públicas anticorrupción existentes en Colombia y que se implementan desde la Superintendencia de Notariado y Registro.	Ubicación de documentación inicial.	Evidenciar antecedentes relacionados con los procesos anticorrupción.	Establecer la normatividad anticorrupción que afecta a la Superintendencia de Notariado y Registro	Recolección de datos
	Creación de malla.	Identificación de parámetros de selección de documentos.		Análisis documental por medio de una malla.
	Análisis documental.			
	Selección de documentos pertinentes.	Revisión de documentos que cumplan con la temática planteada.		
Presentar las acciones de la Superintendencia de Notariado y Registro a favor de la anticorrupción para generar estrategias de políticas públicas.	Ubicación de documentación inicial.	Evidenciar las acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro a favor las políticas anticorrupción.	Presentar las estrategias de políticas públicas implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro.	Análisis de la información recolectada.
	Creación de malla.	Recolectar información estadística de resultados de las acciones implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro.	Indagación jurídica donde se contemple un análisis de la normativa vigente en la temática objeto de estudio	
	Análisis documental.			
	Selección de documentos pertinentes.			
Establecer un balance sobre las acciones y resultados del accionar de esta institución a favor de la anticorrupción	Análisis y revisión documental	Establecer de forma concreta cuales son las acciones implementadas por la entidad.	Búsqueda de causa y efectos de la corrupción en la institución mencionada en aras de establecer resultados en la implementación de las políticas públicas anticorrupción.	Análisis de la información recolectada.

Fuente: elaboración propia con base en la presente investigación.

De lo anterior es importante destacar que, de acuerdo con lo estipulado en la normatividad legal vigente, se tiene como hipótesis que el Estado colombiano ha desarrollado e implementado acciones desde la Superintendencia de Notariado y Registro con la entrada en vigencia de la Ley 1579 de 2012, persiguiendo como fin específico la ética dentro de las instituciones del Estado. Frente a esto y tomando como referente el documento *Estrategia para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano* (2015), la Superintendencia de Notariado y Registro, en el “*Informe de Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano Primer cuatrimestre 2021*” presentan para observaciones como: un cumplimiento del 88%, sobre el total de las acciones programadas en el primer cuatrimestre; porcentaje atribuido al cumplimiento de 30 acciones de las 34 propuestas.

Así mismo, el Índice Nacional Anticorrupción (INAC), es un instrumento que busca analizar las capacidades institucionales de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción y establece que en 2020 las entidades han avanzado satisfactoriamente en lo relativo a la transparencia activa, transparencia pasiva y condiciones para la rendición de cuentas; es decir, que si se han planteado y ejecutado políticas efectivas contra la corrupción (Secretaría de Transparencia, 2020).

Tomando en cuenta las ideas anteriormente planteadas, se desarrolla inicialmente las políticas anticorrupción existentes en Colombia que son implementadas desde la Superintendencia de Notariado y Registro, haciendo un recuento de su historia desde el establecimiento de la constitución de 1991, hasta los últimos decretos.

Posteriormente se presentan las acciones ejecutadas por la Superintendencia de Notariado y Registro, comprendiendo la estructura de esta entidad, sus funciones, principios y códigos aplicados a su accionar.

Seguidamente, se presenta un balance sobre las acciones y resultados de la aplicación de las políticas públicas por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, presentando las acciones que incumplen estas políticas y principios, los casos que están siendo investigados para establecer una imagen sobre dicha relación.

Por último, se construye un capítulo de conclusiones, en el que se presenta los principales hallazgos del proceso investigativo.

Políticas públicas anticorrupción existentes en Colombia y que se implementan desde la superintendencia de notariado y registro

En este capítulo se expondrá inicialmente un contexto sobre la situación problema identificado en el desarrollo de la presente investigación, además de un acercamiento a conceptos esenciales para la comprensión de la temática planteada. Posteriormente, se hará un recorrido por la institucionalidad y las políticas anticorrupción desde la constitución de 1991, pasando por diferentes gobiernos hasta el momento y que son implementadas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Corrupción y políticas públicas

La corrupción, su historia, causas y consecuencias tanto en Colombia como a nivel mundial se reconoce como una temática que ha atraído la atención de diversos investigadores, siendo analizada tanto desde las ciencias sociales, políticas y administrativas. Para el caso es importante concebirla desde el punto de vista etimológico. La palabra corrupción proviene del latín *corruptio* que se relaciona con los cambios sobre lo que se estima como la naturaleza esencial de las cosas. Así la corrupción es la manera particular de cambiar las características

sobre algo y como consecuencia deja de ser lo que es, es decir se aleja de su forma original, de sus intenciones y objetivos (Zuleta, 2015).

Bajo esta línea de pensamiento, la corrupción se instituye como un flagelo que viene afectando diferentes entidades, instituciones y dependencias en los gobiernos, presentándose como un elemento de difícil control, dada la capacidad que tiene de camuflarse al interior del normal actuar de las personas. Así la corrupción, aunque hace presencia en la mayoría de los países, se reconoce como mucho más visible en países en desarrollo, de ahí que, en América Latina este problema haya crecido exponencialmente desde 1990 hasta la fecha; ocupando de esta manera un espacio destacado en las plataformas y programas políticos, lo cual impacta sobre el agrado para con este régimen (Pastrana, 2019).

Colombia, de acuerdo con Correa (2017), desde los primeros años de su constitución se ha visto afectada por las dinámicas de la corrupción, la cual se manifiesta en una gran diversidad de acciones y expresiones cuyo objetivo es el alcance de intereses personales frente al interés colectivo de manera ilícita. Adicionalmente a esta situación diferentes factores han ahondado la situación problemática vivida en el país, ejemplo de ello es el conflicto armado, el narcotráfico, la inequitativa distribución de la riqueza, la poca o imperceptible presencia de control hacia el manejo del presupuesto de orden estatal, entre otros, que han generado múltiples consecuencias relacionadas con la legitimidad del Estado.

Es tal la situación vivenciada por el país que, en los últimos años, Colombia se ha mantenido como uno de los Estados con más alto índice de corrupción en el sector público en el mundo, al país, para el año 2020 se le asignó un puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción de 39 puntos, tomando una posición de 92 de 180 países (Duque, 2020).

Desde la información estructurada con antelación es prudente reconocer la posibilidad de promover la creación de estrategias que permitan la transparencia en el cumplimiento de sus

funciones, buscando de esta manera que se vuelva a generar la confianza en las entidades, construyendo un combate constante de la corrupción, siendo este más que un simple propósito y convertirse en estrategias y líneas de acción específicas (Moreno, 2017).

Dentro de la función pública existen diferentes instituciones que son susceptibles de sufrir corrupción, una de estas es la Superintendencia de Notariado y Registro. De acuerdo con El País (2017), en diferentes ciudades los funcionarios de esta institución deben enfrentarse a diferentes mafias de tierras, destapar escándalos que involucran una cantidad exorbitante de recursos e inclusive quitarles las tierras baldías a guerrilleros y paramilitares y de ser posible enviar a la cárcel a los corruptos. Dadas estas complicaciones el Gobierno nacional ha diseñado e implementado la política anticorrupción, Ley 1474 de 2011, la cual puede considerarse como una fuente normativa para incrementar la eficiencia de la lucha contra este conflicto.

La corrupción como abuso del cargo público con la intención de obtener beneficios privados puede quedar en evidencia a partir de diferentes comportamientos, que pueden estar comprendidos como sobornos hasta el hurto de fondos públicos. De acuerdo con el Banco Mundial (2020), si bien la corrupción se da en todo el mundo, esta mantiene una incidencia mayor en países con instituciones débiles y que a menudo tienen afectaciones por la fragilidad de su democracia y conflictos internos.

En efecto, al interior de América Latina la lucha contra la corrupción ha contado con apoyo proveniente del extranjero, situación que presenta una cuestión de obligatoriedad frente a la necesidad latente de implementar políticas y planes a favor de la disminución del impacto y acción de la corrupción al interior de diversos países. En Colombia, las políticas anticorrupción han sido adoptadas y adaptadas por cada una de las instituciones dependiendo tanto de las condiciones que ostentan como de las funciones públicas que cumplen, uno de los mecanismos

que se han aplicado comprende el cumplimiento de normas explícitas en donde se eliminan algunas incidencias que provocan corrupción.

Las políticas públicas anticorrupción y los mecanismos que de éstas proceden, han sido temáticas que se habían analizado muy poco hasta el 2013 en América Latina, y en otros países del mundo, promoviendo el desconocimiento sobre las experiencias en la materia. Debido a lo cual se reconoce a este estudio como algo nuevo, y aún más nuevo es todavía el estudio de la anticorrupción (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013).

Para iniciar es necesario que se realice una conceptualización acerca de lo que implican las políticas públicas. Así, Lindblom (1959) establece que estas son aproximaciones sucesivas cuyo fin específico es someter a diferentes consideraciones transformándolo en su proceso de diseño, formulación y aplicación. Se establece que estas son el resultado de una serie de acciones encaminadas a una respuesta más o menos institucionalizada frente a una realidad que se define como problemática (Molina, 2002).

Se puede definir así que las políticas públicas son acciones emprendidas por el gobierno con la intención de dar respuesta a las diferentes demandas que son expuestas por la sociedad, adicionalmente deben comprenderse como un recurso que tienen los gobiernos para aliviar o paliar los problemas nacionales, así la formulación de la política se encuentra estructurada desde cinco etapas específicas, el establecimiento de la agenda política, la definición de los problemas, la previsión, el establecimiento de objetivos y la selección de la opción (Ruiz y Cárdenas, 2005).

En el caso de las políticas anticorrupción se ha identificado un entorno problemático todavía más difícil de resolver, no solo por la sensibilidad y complejidad que tiene el asunto, sino

también porque se trata de un tema sesgado y que implica varios sectores, instituciones y actores y que debería poseer un abordaje articulado tanto entre componentes de prevención como de enjuiciamiento y sanción administrativa y/o penal, al igual que componentes relacionadas con la gobernabilidad. Adicionalmente, se reconoce que no existe una formulación única para las políticas anticorrupción (Hussmann & Hachler, 2008).

En América Latina los países han venido construyendo políticas e implementando acciones en contra de la corrupción hace tres décadas. Para llegar a los sistemas democráticos, se tuvo que pasar la transición de los regímenes totalitarios y autoritarios, combatir la corrupción viene dando nuevos pasos cualitativos que se toman como importantes, aunque no como suficientes y de hecho forman parte de una plataforma básica en donde se logran lanzar y proyectar otras iniciativas que tengan efecto a mediano y largo plazo, posiblemente mucho más estratégicas y todo en el marco del llamado ciclo de las políticas públicas para generar transparencia (Siles, 2008).

Desde las orientaciones recibidas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las políticas públicas de nueva generación en América Latina tienen como intención generar cambios en tres problemas específicos que se constituyen como elementos de suma relevancia, a saber: la pobreza, la desigualdad y el cambio climático (Magen, 2009; Morlino, 2012).

Proponiendo para el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la promoción de acciones legislativas y reformas institucionales que permitan dar pie al fortalecimiento de la cultura aportando al avance multidimensional, anexando tareas prioritarias (PNUD, 2016).

Haciendo alusión a las políticas públicas expresamente estructuradas en contra de la corrupción es necesario mencionar que, algunos expertos reconocen que los bajos niveles de

corrupción que se pueden evidenciar en ciertos países obedecen a características específicas en sus instituciones formales e informales, haciendo alusión esta última a elementos culturales (Easterly, Ritzen & Woolcock, 2006). Expresamente, Nichols (2003) establece que las políticas anticorrupción tienen dos tipologías, la primera de las cuales tiene como intención el fortalecimiento de instituciones y las que buscan cambiar la forma como la gente piensa.

Comprendiendo lo anterior desde el panorama nacional, es preciso mencionar una de las instituciones que han implementado políticas anticorrupción, como lo es la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta institución fue creada el 28 de diciembre de 1959, bajo el mandato del Presidente Alberto Lleras, con el objetivo de prestar el servicio público registral a los ciudadanos colombianos, para la inspección, la vigilancia y el control de tres de las principales instituciones jurídicas que participan en la intervención de un predio, una edificación o una obra (Superintendencia de Notariado y Registro, s.f.).

Recorrido por la institucionalidad y políticas públicas anticorrupción en Colombia

Para comprender las acciones sobre las que se enfocan las políticas públicas anticorrupción, es preciso conocer su recorrido histórico y las transformaciones que han sufrido y cómo se han ido adecuando a las diferentes formas de corrupción y a sus actores e implicados.

Constitución de 1991

Desde la Constitución de 1991, se establecieron diferentes instituciones y mecanismos para el desarrollo de una lucha contra la corrupción en Colombia, tal como se presenta en la relación siguiente que detalla a continuación.

Tabla 2.*Instituciones establecidas en la constitución de 1991*

Contraloría General la República (CGR)	Con el objetivo de controlar la gestión del presupuesto de recursos públicos, ya sea por parte de funcionarios gubernamentales, individuos u organizaciones privadas. El control fiscal de la CGR gira en torno a cuatro tareas: 1) control interno, 2) fiscalización, 3) rendición de cuentas tributaria, 4) participación ciudadana.
Procuraduría General de la Nación (PGN)	Tiene como tarea primordial controlar la conducta de los servidores públicos y proteger los intereses de los ciudadanos, el ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales
Fiscalía General de la Nación (FGN).	Es responsable de investigar delitos, adjudicar la elegibilidad y llevar a los infractores de la ley penal ante los tribunales correspondientes.

Fuente: elaboración propia con base en la CPC (1991).

Junto a estas instituciones se estableció el Programa Anticorrupción del Gobierno Nacional, cuyo trabajo gira en torno a cuatro ejes: coordinación institucional, veeduría ciudadana, cultura jurídica y estrategias regionales. Clasificando entre corrupción mayor y menor, se puede decir que las reformas de los órganos reguladores estuvieron dirigidas sobre todo a la corrupción menor. *Estrategia para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano* (2015).

Frente a esto se establece también que uno de los cambios introducidos por la constitución de 1991 fue la descentralización de la administración pública del país. Entendida esta como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida

desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central (Pening, 2016) .

Los cambios en el marco institucional anticorrupción y las nuevas funciones asignadas a las entidades regionales representaron cambios significativos en la percepción, el alcance y el costo de la corrupción durante la última década. Los defensores de la descentralización argumentaron que este esquema administrativo reduciría la corrupción debido a la estrecha afinidad entre los reguladores y los ciudadanos. El mecanismo institucional anticorrupción se integró al proceso de descentralización a través de entidades especializadas en cada departamento. Así, por ejemplo, la Contraloría cuenta con una gerencia departamental y en algunos casos contralorías locales, en los municipios (República, 2006).

Políticas Públicas y corrupción entre los años 1991- 2011

Comprendiendo este contexto es preciso establecer que la lucha contra la corrupción es un tema que recientemente ha sido priorizado por los reguladores gubernamentales en Colombia, razón por la cual se ha incentivado la creación de estrategias anticorrupción en los diferentes gobiernos. Sin embargo, se encuentran antecedentes importantes, que se presentan así en el siguiente recorrido:

Tabla 3.*Gobiernos que desarrollaron acciones sobre políticas anticorrupción*

Gobierno	Institución o política establecida	Objetivo
César Gaviria Trujillo	la Misión de Ética y Eficacia de la Administración Pública, por medio del Decreto 1860 de 1991	Fortalecer el modelo de gestión administrativa que se impulsó en el control disciplinario
Ernesto Samper Pizano	Consejería Presidencial para la Administración Pública (Decreto 2098 de 1994), y logró la promulgación del estatuto anticorrupción (Ley 190 de 1995).	Liderar, coordinar e impulsar el desarrollo de políticas públicas de administración
Andrés Pastrana	Consejo Presidencial para la Administración Pública	Reducir los niveles de corrupción en dos direcciones: fortaleciendo la prevención con participación popular y fortaleciendo las medidas de control y sanción a través de la coordinación interinstitucional.
Álvaro Uribe Vélez	Se implementaron medidas para fortalecer las sanciones a los corruptos y se establecieron incentivos para fortalecer el control social y la supervisión cercana a los ciudadanos	
Juan Manuel Santos Calderón	Secretaría de Transparencia, una unidad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, en sustitución del Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción (DAPRE, 2020), el cual fue establecido por el Decreto 4637 de 2011	Asesorar y asistir al Presidente de la República en el desarrollo, diseño e implementación de un sistema transparente y una política anticorrupción.

Fuente: elaboración propia con base en la presente investigación.

Frente a esta última institución es preciso mencionar que sus ejes temáticos son tres: el observatorio de transparencia y anticorrupción, Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha Contra la Corrupción y el Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción – GRAP, mismo que se puede revisar en la siguiente tabla.

Tabla 4.*Ejes de Secretaría de Transparencia*

Eje	Funciones
Observatorio de transparencia y anticorrupción	Diseñar herramientas para medir y analizar el fenómeno de la corrupción a partir de los vínculos entre las organizaciones públicas y privadas, la ciudadanía y las organizaciones del orden público. Autonomía nacional y regional para contribuir a mejorar la transparencia en la gestión pública. El segundo la política transparente, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción, agrupa acciones para prevenir, revelar y administrar la gestión de riesgos. De otro lado, busca garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceder a la información pública a los ciudadanos y responderles de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y gratuita a sus solicitudes de acceso a la información pública. Así como las acciones tendientes a la cultura de la integridad y el control social.
Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha Contra la Corrupción	Es responsable del diseño, fortalecimiento, promoción e implementación de lineamientos, mecanismos y directrices en materia preventiva en temas de Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción, así como de cultura de la legalidad y control social, en articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial.
Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción – GRAP.	Recibir, analizar y gestionar Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes y Denuncias (PQRSD). También, realiza un acompañamiento, en un trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a los proyectos de inversión críticos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Del mismo modo solicita información para velar por el óptimo manejo de recursos a entidades públicas y privadas.

Fuente: elaboración propia con base en la presente investigación.

En 2011, de conformidad con la Ley 1474 de 2011, se estableció el Estatuto Anticorrupción como base de una política pública integral enfocada a prevenir, investigar y reprimir la corrupción. Los ejes transversales de este estatuto son: equiparación de la

responsabilidad de particulares y servidores públicos, aumento de las inhabilidades y aumento de los controles.

El Estatuto Anticorrupción establece en sus dos primeros capítulos una serie de medidas administrativas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción. Bajo el entendido de que “la Administración Pública es el ámbito natural para la adopción de medidas para la lucha contra la corrupción” (Congreso de la República, 2010). Asimismo, la Ley 1474 de 2011 establece una serie de inhabilidades para contratar con el Estado, refuerza la acción de repetición, hace énfasis en la necesidad de que haya un control interno más independiente y efectivo en las entidades de la Rama Ejecutiva y plantea la necesidad de un sistema de control más eficaz para la lucha contra la corrupción en el sector salud. Todo ello con el ánimo de evitar que los recursos públicos lleguen a las manos de los corruptos y de esta manera se desangre al Estado (Justicia, 2011).

Frente a esto es preciso mencionar que a pesar de que este contiene un completo y detallado conjunto de “normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” y “Medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada” (República, 2011); se ubican casos graves durante su aplicación, como son el caso de Reficar, Odebrecht, Saludcoop, por mencionar algunos. Se podría establecer un balance negativo, dado que no hay evidencias que el Estatuto anticorrupción haya servido para evitar el grave daño patrimonial y moral que le vienen causando al Estado (Telesur, 2018).

En 2012, se implementó el proyecto “Diseño de un Observatorio Anticorrupción con énfasis territorial para detectar riesgos y actos de corrupción en la gestión pública”, liderado por la Procuraduría General de la Nación y con el aval de la Comisión Nacional de Moralización, donde se puede resaltar lo que se presenta en la tabla 5.

Tabla 5.*Observatorio Anticorrupción*

Observatorio Anticorrupción con énfasis territorial para detectar riesgos y actos de corrupción en la gestión pública	
Objetivo	Medir y analizar el fenómeno de la corrupción, a partir de las interacciones entre actores, ciudadanos, organismos públicos y privados del sistema nacional y regional, que contribuye a mejorar la transparencia y transparencia en la gestión pública. El desarrollo de este proyecto ha crecido hasta ser aceptado como una herramienta por parte del Estado y encomendado a la Secretaría de la Presidencia de la República para su gestión y desarrollo
Funciones	Medir: Recopilar, analizar y visibilizar indicadores sobre transparencia y anticorrupción. Educar: Brindar herramientas para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Dialogar: Facilitar espacios para el diálogo entre ciudadanía, academia y servidores públicos. Innovar: Utilizar la tecnología, ciencia de datos e interoperabilidad de fuentes de información para generar alertas tempranas

Fuente: tomado de Procuraduría General de la Nación, 2008.

Para el desarrollo, cálculo, análisis y presentación de los indicadores, el Observatorio cuenta con una mesa técnica, convocada por la Secretaría de Transparencia, ya la que asisten representantes de las distintas entidades que integran el Comité Nacional de Moralización. Por medio de estas reuniones se identifican los procesos de comunicación necesarios para la presentación de los indicadores, se revisan los resultados obtenidos de los indicadores existentes y se proponen nuevas opciones de acción.

En 2014, la Secretaría de Transparencia definió un proceso de seis indicadores de transparencia y anticorrupción y cinco indicadores de seguimiento de los avances de la Política Pública Integral Anticorrupción, que constituyen la base del trabajo en esta materia, como ejes estratégicos en el orden Nacional. De manera complementaria, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción visibiliza los indicadores al público y permite interactuar con ellos (Transparencia, 2012).

En 2015, la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP y el Departamento Nacional de Planeación - DNP desarrollaron una metodología mediante la elaboración de un modelo estructural para el Plan Anticorrupción y

Atención al Ciudadano - PAAC, referencia actual para el desarrollo una estrategia que permita a las instituciones públicas implementar mecanismos para prevenir prácticas y riesgos de corrupción.

Tabla 6.

Plan anticorrupción

Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano – PAAC	
Objetivo	Establecer estrategias institucionales anticorrupción para prevenir y reducir los riesgos de corrupción, y brindar un acceso rápido y fácil a los trámites y servicios. Creando un espacio de diálogo para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, fortaleciendo los mecanismos de atención al ciudadano, y mejorando la transparencia y el acceso a la información pública de calidad
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de riesgo de corrupción y medidas para mitigarlo, este cubría los riesgos de corrupción construidos con líderes de operaciones y propietarios que conocen circunstancias inusuales que pueden poner en peligro los objetivos corporativos y dañar los intereses de la unidad. La planificación de riesgos de la unidad es parte integral del primer componente de un plan de atención al ciudadano y anticorrupción. - Estrategia anti trámites, buscó una racionalización de trámites. - Rendición de cuentas, esta potencia espacios para el establecimiento de espacios sociales y de retroalimentación sobre la gestión pública y configura un camino común hacia la prosperidad colectiva y el desarrollo regional, entendido como un proceso de cambio incremental en un área determinada, que conecta de manera efectiva a actores públicos y privados y comunidades diversas. - Atención al ciudadano, sugiere medidas para mejorar la cultura del servicio civil dentro de la unidad y fortalecer las áreas de servicio

Fuente: Gobierno Nacional, 2015.

Posterior a esto se encuentra el establecimiento de la Guía Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano Versión 2, esta está integrada por políticas autónomas e independientes, que gozan de metodologías para su implementación con parámetros y soportes normativos propios. No implica para las entidades realizar actividades diferentes a las que ya vienen ejecutando en desarrollo de dichas políticas.

En el 2016, se presenta el Decreto 124 del 26 de enero de 2016, del que se destaca n los siguientes artículos:

Tabla 7.*Decreto 124 de 2016*

Decreto 124 del 26 de enero de 2016	
ARTÍCULO 2.1.4.1	Estrategias de lucha contra la corrupción y de Atención al Ciudadano. Señálense como metodología para diseñar y hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, la establecida en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano contenida en el documento "Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano- Versión 2".
ARTÍCULO 2.1.4.5	“Verificación del cumplimiento. La máxima autoridad de la entidad u organismo velara de forma directa porque se implementen debidamente las disposiciones contenidas en los documentos de "Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2" y "Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción" La consolidación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y del Mapa de Riesgos de Corrupción estará a cargo de la Oficina de Planeación de las entidades o quien haga sus veces, quienes además servirán de facilitadores para todo el proceso de elaboración del mismo”
ARTÍCULO 2.1.4.6	“Mecanismos de seguimiento al cumplimiento y monitoreo. El mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las orientaciones y obligaciones derivadas de los mencionados documentos estará a cargo de las oficinas de control interno, para lo cual se publicará en la página web de la respectiva entidad, las actividades realizadas, de acuerdo con los parámetros establecidos. Por su parte, el monitoreo estará a cargo del Jefe de Planeación o quien haga sus veces y del responsable de cada uno de los componentes del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”

Fuente: elaboración propia con base en Decreto 124 de 2016.

Para el 2017 se ubica el Decreto 1686 de 2017, que, en su tercer capítulo, establece las comisiones regionales de moralización. Se destacan las siguientes funciones:

Gráfica 1.

Funciones de las comisiones regionales

Funciones de las comisiones regionales

- Coordinar en su respectivo territorio las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción; promover acciones que permitan identificar riesgos en el manejo y en la ejecución de los recursos públicos para prevenir casos de corrupción
- Promover, en coordinación con las Redes Departamentales de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, ejercicios de control social, participación ciudadana y formación y conformación de las veedurías ciudadana
- Priorizar casos y temas de corrupción de impacto regional para ser abordados de manera coordinada con las autoridades competentes, por medio del intercambio de información y el estudio conjunto de los mismos y garantizar, el debido proceso, en el intercambio de información, buscando promover desde cada una de las entidades y acorde con sus competencias, las sanciones, penales, disciplinarias y fiscales en correspondencia con los casos de corrupción abordados de manera conjunta dando cumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia y celeridad en las actuaciones administrativas, por medio de la puesta en conocimiento de las irregularidades identificadas ante las autoridades competentes y la gestión sobre los casos priorizados Forma gráfica o tabla.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso de la República de Colombia, 2017.

Como se puede observar, las políticas públicas anticorrupción han avanzado con el paso de los años y han establecido un conjunto acciones para prevenir, realizar seguimiento y sancionar los actos de corrupción, sin embargo, la perspectiva de su efectividad es negativa. No parece acreditar resultados tangibles, a pesar de los intentos realizados por el Gobierno a través de sus organismos institucionales; los esfuerzos se suelen calificar como insuficientes frente a la opinión pública, puesto que los actos de corrupción día a día suelen ser más notorios.

Acciones ejecutadas por la Superintendencia de Notariado y Registro a favor de la anticorrupción para generar estrategias de políticas públicas.

En este capítulo se presenta la caracterización de la Superintendencia de Notariado y Registro, su estructura, funciones y lineamientos para la comprensión de sus acciones orientadas a favor de la lucha contra la corrupción, desde la generación de estrategias de políticas públicas.

Superintendencia de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro es un organismo que goza de autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia (Superintendencia de Notariado y Registro, Estructura, 2021). Este es un organismo que es fundamentalmente importante porque permite mantener el registro de la población y elemental para conocer el crecimiento demográfico por lo cual cualquier elemento disruptivo puede ser trascendental para generar corrupción.

Reseña histórica

A lo largo de la historia, las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro han cambiado, a continuación, se presentan sus antecedentes:

Tabla 8.*Antecedentes de la función de la Superintendencia de Notariado y Registro*

Año	Acontecimiento
Descubrimiento de América	Se encuentran casos de escribanos o notarios que en alguna u otra forma intervinieron en las primeras manifestaciones de la conquista española.
Régimen español e indiano.	El notariado ejerció funciones en la Gran Colombia y después en la Nueva Granada durante la época de la colonia y aun después en su definitiva independencia en 1819
1852, Ley del 3 de junio	Estableció el primer Estatuto del Notariado dictando el término de Notario en lugar de Escribano de la legislación Española.
Constitución de 1886 y Ley 14 del 3 de febrero de 1887	Se determinó la existencia en cada departamento los Círculos Notariales y Registrales.
1970 , medio del decreto – Ley 960	Se estableció el Estatuto Notarial, el cual sería modificado a través del Decreto-Ley 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973.
Acto Legislativo Número 1 de 1931, artículo 1°	Estableció como norma de esta jerarquía: "Compete a la ley la creación y supresión de Círculos de Notaría y de Registro y la organización y reglamentación del servicio público que prestan los Notarios y los Registradores"

Fuente: Elaboración propia con base en la presente investigación.

Así mismo, a continuación, se presenta la evolución normativa de la Superintendencia de Notariado y Registro, donde se pueden apreciar cambios fundamentales.

Tabla 9.*Evolución Superintendencia de Notariado y Registro*

1959, Decreto 3346 de 1959, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo	Se da una adecuada dirección y un ordenamiento racional al servicio público de notariado y registro, creándose a través del artículo 1º la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, como dependencia del Ministerio de Justicia.
En 1962, la Ley 1ª	Erigió la Superintendencia de Notariado y Registro como Persona Administrativa. En ese mismo año el Decreto 1298, aprobó sus estatutos como nueva entidad, como establecimiento público, con personería jurídica y patrimonio propio.
1968, decreto 3172	Reorganizó el Ministerio de Justicia y reglamentó que la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) funcionara como una unidad administrativa adscrita a este organismo estatal. Así el decreto 1347 de 1970 define la entidad como un organismo público. Posteriormente se dictan los Decretos 2165 y 2563, en los cuales se suprime la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro. En este año se expiden los Estatutos Notarial y Registral, vigentes hasta la fecha.
1974, Decreto 577	Establece que la SNR es un órgano que tiene la naturaleza jurídica y las funciones que le señalan los decretos Leyes 950, 1250, 1260, 1347, 2156, 2158, 2163 y 2165, todos de 1970, la Ley 26 de 1973 y demás disposiciones legales que los adiciones o reformen. Igualmente se establecen las Oficinas de Registro como dependencias de la Superintendencia.
1992, Decreto N° 2158	Reestructuró el funcionamiento y organización interna de la unidad, y continuó siendo una unidad administrativa especial con personalidad jurídica y patrimonio independiente, dependiente directamente del Ministerio de Justicia.
1997, Decretos 1669, 1672 y 1668	Suprimió las entidades Fondo Nacional del Notariado, y Fondo de Previsión del Notariado y la SNR asume sus funciones. Asimismo, se reorganiza la estructura interna y se eliminan y consolidan algunas de las dependencias de este organismo
2004, Decretos 0302 y 0303	Como parte de la política de modernización del Estado, el Gobierno Nacional, se revisó la estructura y el personal de la entidad
2007, Decreto 412	Se reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro creando la Dirección Financiera y reviviendo las Superintendencias Delegadas para el Registro y el Notariado. Con esta normatividad se fortalece la vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos y se racionalizan los recursos de la entidad
2011, Decreto 2163 y el Decreto No. 2164	Se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro y se determinan las funciones de sus dependencias y se aprueba la modificación de la planta de personal de la Superintendencia de Notariado y Registro.
2014, decretos 2723, 2724 y 2725	Reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro

Fuente: elaboración propia con base en datos de Suarez (2017).

Como se puede observar el registro de las acciones estatales y gubernamentales dentro de la historia de Colombia, ha ido cobrando importancia, siempre que se convierte en una

constancia de cada acontecer, sobre la cual se puede entablar quejas o reclamos, al momento de establecer o determinar algún tipo de falencia, o como se trata en esta investigación, la identificación de circunstancias de corrupción.

Caracterización

La Superintendencia de Notariado y Registro, presenta las siguientes características, mismas que trazan los lineamientos de la entidad, tal como se presenta en la tabla 10.

Como se puede observar, la Superintendencia de Notariado y Registro, con la expedición de la Ley 1579 del 2012 – Estatuto de Registro, busca ofrecer a los colombianos y extranjeros la tranquilidad de la seguridad jurídica y protección de sus bienes inmuebles y la Guarda de la Fe Pública, por medio de la modernización y fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control del servicio público registral y notarial, así como el mejoramiento continuo del servicio prestado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos disminuyendo los tiempos de respuesta y las correcciones de usuarios, impulsando la atención y participación ciudadana y maximizando los resultados institucionales con el desarrollo del Talento Humano.

Sin embargo, se puede establecer que se encuentran diferentes problemas para alcanzar los objetivos que se propone, situaciones que terminan en una mala calidad de los servicios prestados, ineficiencia de trámites y situaciones de corrupción. Se identifican problemas originados fundamentalmente en la arquitectura y herramientas de desarrollo utilizadas, los cuales se traducen en la obsolescencia de la solución.

Tabla 10.*Caracterización Superintendencia de Notariado y Registro*

Objetivo institucional	Tiene por objeto la dirección, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos prestados por el notario y el registrados de Instrumentos Públicos, así como la organización, administración, apoyo, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la protección de la confianza pública y la seguridad jurídica y la gestión de las actividades del servicio civil en el registro de la propiedad inmobiliaria, para que estos servicios se realicen de conformidad con las disposiciones de la ley y de conformidad con los principios de efecto, eficiencia y eficacia (Superintendencia de Notariado y Registro, 2022).
Misión	La Superintendencia de Notariado y Registro, estandariza y brinda servicios registrales basados en la modernización y mejora de los procesos administrativos, tecnológicos y humanos con el objetivo de brindar a las personas trámites más rápidos y confiables en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos a nivel nacional. Asimismo, la entidad dirige, supervisa y controla los registros y servicios de un notario, vela por la tutela de la doctrina pública, la seguridad jurídica de la propiedad y dirige las estrategias de restauración, formalización y protección de tierras en Colombia (Registro, 2022).
Visión	En el 2022 la SNR será una Entidad Pública reconocida como garante de los derechos de los usuarios a través de sus funciones de vigilancia de los servicios supervisados y prestación de los servicios de registro público, desarrollando liderazgo en virtualización, digitalización, integración e interoperabilidad con otras entidades públicas. (Registro, 2022)
Funciones y deberes	<p>Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre el servicio público notarial en los términos establecidos en las normas vigentes.</p> <p>Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales o por cualquier otra modalidad a la actividad desarrollada por los Notarios y las Notarías.</p> <p>Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Notarios, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Apoyar la realización de los concursos para proveer las vacantes en el cargo del notario, de conformidad con la delegación del Consejo Superior de Carrera Notarial.</p> <p>Prestar el servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.</p> <p>Llevar los registros de predios abandonados y de predios para reparación a víctimas de conformidad con la normativa vigente.</p> <p>Ejercer la inspección, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos establecidos en las normas vigentes.</p> <p>Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales, o por cualquier otra modalidad, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.</p> <p>Ordenar la suspensión inmediata de aquellas actuaciones irregulares de los Registradores de Instrumentos Públicos y disponer que se adopten las medidas correctivas del caso.</p> <p>Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Registradores de Instrumentos Públicos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Fijar los estándares de calidad requeridos para la prestación de los servicios públicos notarial y registral.</p> <p>Proporcionar a los Órganos de Control y a la Fiscalía General de la Nación, la información que solicite sobre los bienes inmuebles registrados en cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Apoyar, en los términos señalados en la ley y bajo las orientaciones del Consejo Superior de Carrera Registral, los concursos para proveer las vacantes en los empleos de Registradores de Instrumentos Públicos.</p>

Adelantar y promover estudios, investigaciones y compilaciones en materia notarial y registral y divulgar sus resultados.

Código de integridad	<p>La filosofía de la entidad está fundada en 5 valores institucionales, a saber:</p> <p>Respeto: Se debe reconocer, valorar y tratar de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y sus defectos, con sus cualidades y defectos, independientemente de su ocupación, origen, título u otra condición.</p> <p>Honestidad: Actuar con fundamento en la verdad. Cumplir los deberes con transparencia y rectitud, siempre a favor de un interés general.</p> <p>Compromiso: Entender la importancia del papel como empleado del gobierno. Constantemente querer comprender y abordar las necesidades de las personas con las que interactúan. Siempre estar buscando maneras de mejorar su bienestar</p> <p>Diligencia: Realizar las funciones, responsabilidades y deberes que se asignadas en el lugar de trabajo. Lo anterior con cuidado, rapidez, destreza y eficiencia para aprovechar mejor los recursos del Estado.</p> <p>Justicia y legalidad: Actuar con imparcialidad. Garantizando los derechos de las personas, con equidad y sin discriminación. (Suarez, 2017)</p>
-----------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en Superintendencia de notariado y Registro, 2022.

Dichos aspectos impiden la interoperabilidad con sistemas de información de otras entidades gubernamentales, departamentales y/o municipales, afines con los temas del registro de la propiedad inmobiliaria. Así mismo, presentan deficiencias de seguridad en los datos, elevados tiempos de respuesta, dificultades en el mantenimiento y documentación, los cuales además de generar inconformidad en el usuario, afectan los índices de cumplimiento del plan estratégico institucional, las cuales deben estar de manera articulada para el cumplimiento de la función pública. Con el propósito que el Estado funcione como una sola entidad eficiente, de tal forma que le brinde a la ciudadanía en general información oportuna, trámites y servicios ágiles (Arévalo, s.f.)

Estructura

El Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014 modificó la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, situación que da claridad a la descentralización de la entidad en aras de una mejor administración y transparencia, la estructura de la entidad se ha establecido de la siguiente manera:

Figura 1

Organigrama Superintendencia de Notariado y registro



Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, 2020.

Mapa de procesos

Resolución No. 11682 del 19 de octubre de 2015, procesos de la entidad.

Figura 2.

Mapa de procesos Superintendencia de Notariado y Registro



Fuente: Manual Especifico de funciones y competencias laborales.

Comprendiendo todo el contexto sobre el funcionamiento de esta entidad, su estructura y principios y centrándose en el ámbito específico que regula la Ley 1579 de 2012, que es la oficina de instrumentos públicos, se presenta a continuación información importante sobre esta dependencia.

Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son una dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual se presta el servicio público registral conforme a lo establecido en el Decreto 2723 de 2014. Esta encargada de ejercer la vigilancia y control sobre los procesos que realiza y de realizar las modificaciones estructurales que considere necesario.

Historia

En el año de 1970 se expidió el decreto Ley 1.250, que estableció el Estatuto Registral de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. El artículo 6 de esta norma, establece que:

El Gobierno nacional, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro, proveerá a la paulatina mecanización del registro y al empleo de las técnicas y procedimientos más modernos, para la plena automatización del servicio, la conjunción del registro y el catastro, catastro físico, económico, fiscal y jurídico, y el envío de los datos necesarios a archivo central o servicio nacional de información (Colombia C. d., 1970).

Conforme a esto, se implementó el folio de matrícula inmobiliaria manual, el cual era una cartulina en el que se registraba mecanográficamente la información de los inmuebles. En consecuencia, se inicia a emplear la denominación de antiguo sistema para referirse a las matrículas contenidas en tomos y libros antes de 1970.

Para el año 1992 se inicia la sistematización de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en Colombia, por medio del folio magnético con el fin de agilizar el proceso de registro. En el 2004, se desarrolló el Sistema de Información Registral - SIR, el cual consolida en una sola base de datos la información registral de 118 Oficinas de Registro en Colombia, sin embargo, por sus características, solo ha permitido la integración de Oficinas que administran un número menor a 380.000 folios de matrícula (Suárez, 2017).

Caracterización

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos - ORIP, realizan los siguientes trámites:

Certificado de tradición de dominio: Es un documento en donde se encuentra un historial con todos los propietarios. El nombre del nuevo propietario debe ser registrado.

Matrícula inmobiliaria: es el código alfanumérico único con el que se identifica cada inmueble. Además, se encuentra consignada toda la información sobre la situación legal de los inmuebles.

Transferencia de dominio: cuando se realiza la venta de bodegas, oficinas, casas, apartamentos o cualquier otro inmueble es necesario hacer una transferencia de dominio, lo cual corresponde al cambio de titularidad de la persona que pasa a ser propietario.

Certificados de ampliación a la tradición.

Certificados para procesos de adjudicación o pertenencia de bienes baldíos.

Tabla 11.*Caracterización ORIP*

Funciones	Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, tiene como función principal el registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley 1579 de 2012 y las demás normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan, bajo los principios de celeridad, seguridad y eficiencia.
Trámites	<p>Registro de Documentos: El Registro de la Propiedad Inmueble, es un servicio público prestado por el Estado a través de funcionarios conocidos como Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma prevista en el Decreto Legislativo 1579 de 2012 y su objeto y efecto lo determina la ley.</p> <p>El registro de la propiedad inmueble tiene como fin:</p> <ol style="list-style-type: none"> Actuar como medio tradicional de propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos que constituyen, en los términos del artículo 756 del Código Civil. Divulgación de acciones públicas relativas a la enajenación, transmisión, alteración, codificación, restricción, declaración, influencia, modificación o revocación de derechos reales sobre bienes inmuebles. Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción. <p>Correcciones de errores: Los errores en la calificación y/o registro del documento deberán corregirse de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los errores aritméticos, tipográficos, tipográficos o tipográficos quedan excluidos del contenido y no afectan la naturaleza jurídica de la conducta ni su contenido fundamental, los cuales pueden ser subsanados en cualquier momento mediante la sustitución de la información incorrecta por la información correcta. Los errores que cambien la situación jurídica del bien y que hayan sido declarados o afecten a un tercero, sólo serán subsanados mediante procedimiento administrativo, respetando los requisitos y procedimientos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Servicios	<p>Dentro de los servicios que prestan las oficinas de Registro Públicos se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedición De Certificados De Pertenencia: Son certificados exigidos por ley para agilizar procesos de dominio o arbitraje de e bienes baldíos urbanos o rurales. Expedición De Certificado De Tradición: Son certificados de la situación jurídica del inmueble objeto de inscripción, mediante reproducción fiel y completa de las inscripciones contenidas en el registro de la propiedad. Consulta de Índice de Propietarios Expedición de Certificados Especiales Expedición De Certificado De No Propiedad: Estas son las certificaciones que los individuos requieren cuando reclaman la no propiedad de bienes inmuebles, para acciones de concesión del gobierno, libretas militares u otros que lo requieran Solicitud De Copia Simple De Documentos

Fuente: Elaboración propia con base en información Super Notariado y Registro 2022

Como logra comprenderse, el Registro de Instrumentos Públicos es un servicio público por el que se consigna en un folio de matrícula, los más importantes datos de los actos,

contratos o providencias que estén sujetas a registro, como también de los que dispongan su cancelación, esto, con el fin de que cualquier persona interesada pueda conocer en todo momento el estado jurídico de los bienes inmuebles que se encuentren inscritos en la base de datos (Superintendencia de Notariado y Registro, 2005).

Básicamente, el registro contiene el dominio y otros derechos reales principal o accesorio, que se les asigna a los bienes raíces, y que se consignan en documento público (Arce, 2007). Sobre el particular de los derechos reales se propone profundizar más adelante, no obstante, en una primera aproximación se puede indicar que este hace parte del derecho de bienes que incluye también el derecho de las cosas (Aguilar, 2008)

Comprendiendo el contexto macro y micro del funcionamiento de la Superintendencia de Notariado y Registro bajo la Ley 1579 de 2012, enfocada en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, es preciso mencionar que la entidad cuenta actualmente con un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC- Vigencia 2022, y cuenta también con un balance sobre el mapa de corrupción del año anterior (Superintendencia de Notariado y Registro, 2022).

Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC- Vigencia 2022

Dentro de este plan se ubican líneas estratégicas o planes, que cuentan con subcomponentes y estas a su vez con acciones a implementar, se encuentra así los aspectos más relevantes que se indican en las tablas 12 a la 17.

Tabla 12.

Gestión de Riesgos de Corrupción

Actividad y/o Subcomponente	Acción
Actualizar una Política de Administración de Riesgos	Actualizar la política de administración de riesgos, componente corrupción, por parte del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno
	Socializar la Política de Administración de Riesgos ajustada, con los grupos de valor
	Socializar la Política de Administración de Riesgos ajustada, a las Direcciones Regionales
Consulta y Divulgación	Consolidar el mapa de riesgos de corrupción
	Publicar, en la web, el mapa de riesgos de corrupción, en marcado en el proceso de participación ciudadana
	Socializar con la ciudadanía a través de la página web de la Entidad el mapa de corrupción para la vigencia 2022 para recibir sus observaciones
	Socializar con los funcionarios y contratistas a través de correo o intranet de la Entidad el mapa de corrupción para la vigencia 2022 para recibir sus observaciones.
Realizar el monitoreo y revisión del mapa de riesgos de corrupción	Diseñar y socializar el reporte para el control de los riesgos materializados.
	Diseñar y socializar estrategia para el monitoreo de los riesgos.
Desarrollar el seguimiento al mapa de riesgos de corrupción	Realizar monitoreos a los procesos que están expuestos a eventos de corrupción del nivel central por parte de la segunda línea de defensa
	Ejecutar el seguimiento al mapa de riesgos de corrupción por parte de la tercera línea de defensa
Sensibilizar a las ORIP de su jurisdicción en materia de tratamiento de riesgos de corrupción y riesgos institucionales	Actualizar las matrices de riesgos de los procesos de las ORIP en coordinación con los procesos del nivel central (en caso de que aplique)
	Realizar el monitoreo de los riesgos de las ORIP de la jurisdicción cuatrimestralmente.
	Sensibilizar a las ORIP respecto de los eventos de riesgos, su monitoreo y tratamiento de las ORIP de su jurisdicción
Promover y fortalecer controles que contribuyan a la mitigación de las causas que generan corrupción en las ORIP, mediante campañas de sensibilización y seguimiento a las	Realizar socialización y acompañamiento en la elaboración de los informes cuatrimestrales, correspondientes al monitoreo de los riesgos de procesos y de corrupción.
	Desarrollar 3 Campañas de sensibilización de los riesgos de corrupción identificados en las ORIP y socializar mediante correos institucionales.

actividades de control establecida para las matrices de los riesgos.	Monitorear y verificar el cumplimiento de los controles establecidos en las matrices de riesgos de las ORIP de la jurisdicción cuatrimestralmente.
Sensibilizar al 100% a las ORIP de su jurisdicción en materia de tratamiento de riesgos de corrupción y riesgos institucionales	Actualizar las matrices de riesgos de los procesos de las ORIP en coordinación con los procesos del nivel central (en caso de que aplique)
	Realizar el monitoreo de los riesgos de las ORIP de la jurisdicción cuatrimestralmente.
	Sensibilizar a las ORIP respecto de los eventos de riesgos, su monitoreo y tratamiento de las ORIP de su jurisdicción
Sensibilizar al 100% a las ORIP de su jurisdicción en materia de tratamiento de riesgos de corrupción y riesgos institucionales	Realizar seguimiento y acompañamiento de los tiempos de respuesta de las PQRS de las ORIP de la jurisdicción Regional.
	Actualizar las matrices de riesgos de los procesos de las ORIP en coordinación con los procesos del nivel central (en caso de que aplique)
	Realizar el monitoreo de los riesgos de las ORIP de la jurisdicción cuatrimestralmente.
Sensibilizar al 100% a las ORIP de su jurisdicción en materia de tratamiento de riesgos de corrupción y riesgos institucionales	Sensibilizar a las ORIP respecto de los eventos de riesgos, su monitoreo y tratamiento de las ORIP de su jurisdicción.
	Realizar seguimiento y acompañamiento de los tiempos de respuesta de las PQRS de las ORIP de la jurisdicción Regional.
	Actualizar las matrices de riesgos de los procesos de las ORIP en coordinación con los procesos del nivel central (en caso de que aplique).
Sensibilizar al 100% a las ORIP de su jurisdicción en materia de tratamiento de riesgos de corrupción y riesgos institucionales	Realizar el monitoreo de los riesgos de las ORIP de la jurisdicción cuatrimestralmente.
	Sensibilizar a las ORIP respecto de los eventos de riesgos, su monitoreo y tratamiento de las ORIP de su jurisdicción.
	Realizar seguimiento y acompañamiento de los tiempos de respuesta de las PQRS de las ORIP de la jurisdicción Regional.

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022.

Los riesgos de corrupción son la posibilidad de ocurrencia de una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta, entendiéndose por tal un comportamiento de abuso en el ejercicio de la función pública y de la legitimidad del Estado en beneficio personal o particular y en detrimento del interés general o colectivo (PAAC, 2020).

La identificación de los posibles puntos dentro de los procesos que se llevan a cabo en estas oficinas, en donde se pueden desarrollar actividades de corrupción, se convierten en

focos de lucha y sobre los que se deben trabajar con el fin de prevenir, evaluar y corregir todo hecho corruptivo.

Tabla 13.

Estrategia Antitrámites

Realizar la ampliación y cobertura del servicios REL en 112 ORIP y 413 Notarias	<p>- Socialización y sensibilización del aplicativo de las 112 ORIP a través de un tutorial</p> <hr/> <p>Implementar y capacitar sobre el funcionamiento del aplicativo REL en 112 ORIP</p> <hr/> <p>Implementar y capacitar sobre el funcionamiento del aplicativo REL en 413 Notarias</p> <hr/> <p>Actualizar el proceso de registro de instrumentos públicos en la etapa de radicación</p> <hr/> <p>Crear un mesa de ayuda cargada a la OTI para atender los requerimientos REL</p> <hr/> <p>Crear una guía de atención a requerimiento REL</p> <hr/> <p>Publicar Dos boletines de prensa y promover la utilización del REL</p>
Gestionar la Ampliación del servicio de consultas de paz y salvo predial y/o valorización en la plataforma Ventanilla Única de Registro VUR de cinco (5) municipios y la consulta de información registral en cincuenta (50) nuevas entidades públicas y/o privadas	<p>Gestionar la Integración en la plataforma VUR de la consulta de paz y salvo predial y/o valorización de cinco (5) municipios que se encuentra con convenio interadministrativo de cooperación vigente.</p> <hr/> <p>Gestionar la suscripción de cincuenta (50) acuerdos de servicio con nuevas entidades públicas y/o privadas para el acceso a la información registral.</p>

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022

Esta línea de acción busca facilitar a los ciudadanos y grupos de interés el acceso a la información reduciendo costo, tiempos, documentos, procesos orientados a simplificar, eliminar, optimizar, automatizar y estandarizar, buscando transparencia y acceso a las actuaciones en la entidad, definido un trámite como un conjunto de requisitos, pasos o acciones regulados por el Estado, que deben efectuar los usuarios ante una entidad de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley y cuyo resultado es un producto o un servicio. Se caracteriza por cumplir con ciertas condiciones, que exista una

actuación del usuario, se tenga un soporte normativo, el usuario ejerce un derecho o cumple una obligación, hace parte de un proceso misional de la entidad, se solicita ante una entidad pública o un particular que ejerce funciones públicas, es oponible (demandable) por el usuario (Superintendencia de Notariado y Registro, 2018).

Para dar cumplimiento a este componente es importante que la entidad realice con apoyo de los líderes de los procesos y sus equipos de trabajo con un análisis de los trámites que se realizan en cada uno de los procesos a su cargo, para analizar y tomar medidas que busquen el beneficio de los usuarios y de la entidad.

Tabla 14.

Rendición de Cuentas

Divulgar	Publicar por medio del portal web los logros y resultados del acuerdo de paz a cargo de la SNR
	Divulgar Informar avances sobre la implementación de la Política del Catastro Multipropósito
	Divulgar a través de medios oficiales institucionales, sobre la gestión realizada en cumplimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a través de 2 piezas publicitarias
	Participar en eventos de diálogo sobre la gestión de la entidad con Municipios PDET.
Realizar la audiencia pública de rendición de cuentas y/o otro mecanismo de participación con la ciudadanía, organizaciones, grupos de valor, para rendir cuentas sobre los temas de interés	Realizar la audiencia pública de rendición de cuentas y/o otro mecanismo de participación con la ciudadanía, organizaciones, grupos de valor, para rendir cuentas sobre los temas de interés
Informe al Congreso en la página web	Publicación Informe al Congreso en la página web
Elaborar estrategia de rendición de cuentas	Elaborar mínimo cinco estrategias de rendición de cuentas
Realizar la evaluación de la estrategia de rendición de cuentas	la evaluación de la estrategia de rendición de cuentas
Realizar la publicación del Informe anual de gestión vigencia (2021)	Realizar la publicación del Informe anual de gestión vigencia (2021)

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022

Tabla 15.*Mecanismos para Mejorar la Atención al Ciudadano*

Implementar el agendamiento virtual en trece (13) ORIP	Identificar ORIP con más de 3 cajeros
Relacionamiento con el ciudadano / Establecer mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.	Realizar los talleres de participación ciudadana a través del Facebook Institucional con los servicios que presta y vigila la Entidad como son los actos administrativos de carácter general que afectan al ciudadano.
	Realizar cartillas virtuales con información de interés al ciudadano basado en las preguntas y respuestas que se dan a través del chat institucional y la Plataforma SISG.
	Realizar una encuesta a través de la página Web para que los ciudadanos indiquen los temas que requieren información institucional.
	Participar en las ferias de atención al ciudadano que organiza el Departamento Administrativo de la Función Pública, atendiendo el stand y orientar al ciudadano sobre los diferentes servicios que se prestan tanto en la SNR como en las ORIP.
	Mantener actualizada la sección de las preguntas frecuentes de información general de la página Web teniendo en cuenta las nuevas consultas generadas por medio del Chat institucional y la Plataforma SISG.
	Mantener actualizada la sección del menú de "atención y servicios a la ciudadanía" de la página Web de la Entidad.
Normativo y procedimental / Formular acciones para dar cumplimiento normativo de la Entidad.	Realizar la publicación de las capsulas informativas sobre temas de actualidad e interés al ciudadano con aspectos misionales de la Entidad.
	Realizar charlas de actualización normativa para los funcionarios y contratistas que atienden los diferentes canales de atención en la Oficina de Atención al Ciudadano.
	Realizar informes trimestrales de PQRSD.
Talento Humano / Desarrollar el fortalecimiento Institucional para el servicio al ciudadano	Realizar capacitaciones a los funcionarios del Nivel Central sobre el manejo de lengua de señas.
	Realizar capacitaciones a los funcionarios de las ORIP sobre el manejo de lengua de señas.
	Realizar la interpretación de comunicaciones, videos institucionales, pronunciamientos oficiales de la SNR o talleres de participación ciudadana por medio de lengua de señas.
	Actualizar la caracterización de los ciudadanos teniendo en cuenta los grupos de interés.
	Realizar informes trimestrales de Percepción Ciudadana por medio de la aplicación de encuestas.
Lineamientos de Transparencia Activa	Realizar la publicación de los informes mensuales PQRSD.
	Realizar un informe estadístico trimestral de PQRSD y publicarlo en la página Web de la Entidad.
	Realizar seguimiento a las PQRSD retornadas a la Oficina de Atención al Ciudadano por medio de reuniones con los funcionarios asignados a la clasificación y direccionamiento.

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022

Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas es un proceso que busca la transparencia de la gestión de la administración pública y la adopción de los principios de buen gobierno, eficiencia, eficacia y transparencia en todas las actuaciones del servidor público. Esta acción es de gran importancia para conocer de parte de las entidades y servidores públicos los avances y los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público.

Tabla 16.

Transparencia y Acceso a la Información

<p>Ejecutar actividades de seguimiento contractual en el marco la estrategia PEI “Liderar un plan de detención identificación y previsión de causas que generan corrupción”</p>	<p>Ejecutar el Plan de seguimiento contractual de acuerdo con el cronograma seguimiento contractual</p> <p>Realizar los seguimientos preventivos cuando se presenten solicitudes por parte de los supervisores y/o interventores, o cuando se evidencien posibles incumplimientos en la ejecución contractual</p> <p>Realizar monitoreo de los riesgos contractuales de acuerdo con la Política de Administración de Riesgos 6.3 “Segunda Línea de Defensa.”</p>
<p>Adelantar los procesos sancionatorios de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimientos) en caso de requerirse.</p>	<p>Aplicar las sanciones (ya sean multas o afectación de las garantías) y/o iniciar las acciones contractuales que se requieran.</p>
<p>Lineamientos de Transparencia Activa</p>	<p>Realizar la vinculación de las hojas de vida de los contratistas en Sigep 2</p>
<p>Actualizar los Instrumentos de Gestión de la Información.</p>	<p>Actualizar el Inventario de Activos de Información (Documentales) de la SNR.</p> <p>Actualizar el Índice de información Clasificada y Reservada de la SNR.</p>
<p>Lineamientos de Transparencia Activa</p>	<p>Actualizar en un 100% el directorio de información de funcionarios de la SNR (a nivel nacional).</p>

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022

Los usuarios o interesados en los servicios de la entidad constituyen el eje principal de la gestión adecuada, las personas que acuden a la entidad deben ser atendidas de manera

cordial, quienes serán agentes multiplicadores de la percepción positiva, usuarios que quedarán satisfechos del servicio recibido. Es importante que la entidad emprenda una campaña orientadora sobre el manejo y atención al ciudadano, y de esta manera pueda otorgar instrucciones de manera clara y precisa sobre las competencias, alcances de su labor de acuerdo con la misión institucional, y sobre aquellas que corresponden a las entidades públicas de cualquier orden y nivel.

Se establece que el derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez lleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos, lo que permita al usuario verificar el accionar de la entidad y evitar el mal manejo de la información.

Tabla 17.

Otras Iniciativas

Realizar capacitaciones a los funcionarios en temas anticorrupción en cumplimiento de la Política de Administración de Riesgos	Realizar capacitaciones a los funcionarios en temas anticorrupción en cumplimiento de la Política de Administración de Riesgos
---	--

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Información de la entidad, 2022.

Como se puede observar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC-Vigencia 2022, cuenta con diferentes líneas de acción que pretenden prevenir acciones de corrupción, establecer control y monitoreo, y administración de cada uno de los procesos que se llevan a cabo dentro del actuar de la Superintendencia de Notariado y Registro. Muchas actividades están relacionadas con la sensibilización del personal sobre su labor como personal

de las entidades del Estado, el compromiso con el cumplimiento de actividades bajo los lineamientos del código de integridad.

Define el marco general para la gestión del riesgo y el control y supervisa su cumplimiento Primera Línea de Defensa: director y líderes de procesos; desarrolla e implementa procesos de control y gestión de los riesgos de gestión y corrupción a través de su identificación, análisis, valoración, monitoreo y acciones de mejora Segunda Línea de Defensa: Jefe de Planeación o quien haga sus veces, supervisores e interventores de contratos, gestora (a) de calidad, gestor (a) de seguridad y salud en el trabajo; asegura que los controles y los procesos de gestión del riesgo, implementados por la primera línea de defensa, estén diseñados y funcionen apropiadamente Tercera Línea de Defensa: Control interno; provee aseguramiento a través de la evaluación independientemente sobre la efectividad del sistema de gestión de riesgos, validando que la línea estratégica, la primera y la segunda línea de defensa cumplan con las responsabilidades en la gestión del riesgo para el logro en el cumplimiento de los objetivos institucionales y de procesos, así como los riesgos de corrupción.

Seguimiento al Mapa de Riesgos de Corrupción

Este informe comprende el seguimiento y evaluación a la administración de riesgos de corrupción de la Entidad, desarrollado por las líneas de defensa a Nivel Nacional, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2021. Un mapa de riesgo se reconoce como un instrumento de presentación de información a partir del cual se puede evaluar el riesgo presentado por una institución para caer en la corrupción.

Frente al monitoreo que se hace sobre el mapa de riesgos de corrupción, se encuentra la siguiente información para el tercer cuatrimestre de 2021 y de acuerdo con la información

reportada por la Oficina Asesora de Planeación, “Mapa Riesgos Gral. 2021”: del 29 de diciembre de 2021, los siguientes procesos cuentan con riesgos con enfoque de corrupción:

1. Notificaciones: La omisión sobre la publicación o envío de información por canales institucionales debido a interés personales o de terceros.
2. Cultura del servicio y atención al ciudadano - desarrollo y fortalecimiento institucional para el servicio al ciudadano: Exceso de las facultades otorgadas por pérdida de solicitudes y /o PQRS.
3. Seguimiento al servicio ventanilla única de registro VUR: uso indebido de información privilegiada, generada por la plataforma VUR, por acción u omisión, abuso de poder y apropiación indebida de lo público.
4. Gestión jurídica registral: Desvío de recursos físicos o económicos en la agilización de trámites de registro en las Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
5. Procesos disciplinarios a sujetos objeto de supervisión. (anterior control notarial): Desvío de recursos físicos o económicos para favorecer un interés privado a través de la pérdida de expediente.
6. Gestión de control registral: Decisiones ajustadas a intereses propios o de terceros durante la ejecución de las Intervenciones a las ORIP.
7. Gestión para la formalización de predios rurales y urbanos: Inexactitud durante el suministro de información respecto de los predios y/o a los posibles beneficiarios del proceso de formalización (Registro, 2021)

Como se puede observar son diversos los riesgos de corrupción dentro de la entidad y en especial sobre las ORIP, si bien la implementación de mecanismos que permiten el acceso del servicio registral al ciudadano son mayores, estos también abren puertas a distintos

espacios propicios para los actos corruptos. Esto se evidencia en la serie de denuncias efectuadas sobre estas oficinas y que se presentarán en el siguiente apartado.

Balance sobre las acciones y resultados del accionar de Superintendencia de Notariado y Registro a favor de la anticorrupción.

Una vez determinado el funcionamiento y las normas que rigen el servicio que presta la Superintendencia de Notariado y Registro es preciso establecer las acciones que van en contra de los fines de la entidad, los casos más relevantes y que han salido a la luz pública para su investigación para así desarrollar un análisis y construir un balance sobre las medidas tomadas para luchar contra la corrupción y los casos que escapan a estas medidas.

Acciones que incumplen los códigos y fines de la Superintendencia de Notariado y Registro

Comprendiendo lo anterior es preciso establecer que el código de ética regido por la Resolución No. 14452 de 2014 (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014) clasifica a las conductas de los servidores públicos en dos clases, así:

Tabla 18.

Conductas Deseables Código de Ética Super Notariado y Registro

Conductas deseables	Tratar sin ningún tipo de discriminación a los usuarios, proveedores y compañeros de trabajo de la Superintendencia de Notariado y Registro. Ningún tipo de condición, creencia o pensamiento, es razón para que una persona no reciba un servicio de forma eficiente y de la mejor forma posible. Los servidores públicos como lo son los funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, deben atender y brindar su servicio de tal manera que ninguna persona se sienta discriminada.
	Atender a los usuarios, proveedores, contratistas y funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro con eficiencia, celeridad, respeto, cordialidad, igualdad, oportunidad y tolerancia. Este tipo de conducta lleva a que cada una de las personas que accedan a los servicios de la entidad, resuelvan cada uno de sus requerimientos y no tengan complicaciones en sus trámites

Honrar la palabra empeñada, es decir ser coherentes con los lineamientos y reglas que decidieron aceptar al momento de posicionarse en sus cargos

Cumplir con los compromisos adquiridos, esto lleva a que cada funcionario realice sus actividades de forma adecuada, llevando a que la entidad cumpla sus objetivos.

Manejar un lenguaje verbal y no verbal asertivo, con prudencia y respeto hacia usuarios, proveedores, contratistas y funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro. Es esencial entablar procesos comunicativos acertados, en el que los funcionarios puedan conocer las necesidades y requerimientos de los usuarios, y estos a su vez puedan recibir la información e indicaciones pertinentes para resolver sus inquietudes y dudas.

Mantener y respetar la confidencialidad de las claves de acceso a los sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Utilizar los sistemas, computadores, oficinas y demás elementos de trabajo solo para los propósitos de la Superintendencia de Notariado y Registro

Mantener la debida reserva y confidencialidad de los documentos a su cargo, así como los de su dependencia (secreto profesional). Sobre esto es preciso establecer que la divulgación de cierta información lleva a que se pueda beneficiar a terceros sobre ciertos tramites, lo que incurre en actos de corrupción.

Informar de manera inmediata a la coordinación de administración del talento humano cuando se presenten incrementos patrimoniales significativos propios, sin olvidar la obligación legal de actualizar esa información cada año.

Informar al jefe inmediato cuando un tercero o un funcionario realicen ofrecimientos de regalos o dádivas para obtener un beneficio para sí o por interpuesta persona, sobre esto se aprecia posibles actos de corrupción.

Informar mediante comunicación motivada a la coordinación de administración del talento humano y/o al comité de convivencia y acoso laboral como una instancia que debe conocer este tipo de situaciones de acoso laboral o sexual.

Permitir y no discriminar la libre asociación sindical.

Enaltecer y honrar la labor de la Superintendencia de Notariado y Registro

Resolver los asuntos en el orden en que hayan ingresado al despacho, salvo prelación legal o urgencia manifiesta.

Atender de manera oportuna y sin dilaciones las P. Q. R. S. (Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias), derechos de petición y acciones de cumplimiento.

Velar por la protección del medio ambiente mitigando los impactos que sobre este tiene la Superintendencia de Notariado y Registro a través de programas de capacitación para los funcionario

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Supe Notariado y Registro, 2014.

Contrarias a estas conductas se encuentran los comportamientos que van en contra de los principios que rigen las acciones de esta entidad y sobre los servicios que prestan a la sociedad, es decir se convierten en causales corrupción. Dentro de estas se encuentran las que indica la tabla 19.

Tabla 19.

Conductas Inaceptables Código de Ética Superintendencia de Notariado y Registro

Conductas inaceptables	No se deben tomar decisiones que favorezcan a familiares y/o amigos.
	Recibir directamente o por interpuesta persona dineros o dádivas que tengan como fin influir o procurar una decisión o un beneficio a un tercero cuando este realice algún trámite ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Proponer directamente o por interpuesta persona la recepción de dineros o dádivas que tengan como fin influir o procurar una decisión o un beneficio a un tercero cuando este realice algún trámite ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Ultrajar la dignidad humana, agredir, maltratar, dar trato ofensivo o desconsiderado a usuarios, proveedores, contratistas y funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Adelantar trámites con personas sobre las cuales exista algún indicio de actividad delictual sin informar previamente al jefe inmediato.
	Divulgar información privilegiada de la Superintendencia de Notariado y Registro a usuarios, proveedores, contratistas y funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Abusar de la posición jerárquica para entorpecer o no permitir el desarrollo del presente código de ética.
	Generalizar en los llamados de atención al equipo de trabajo cuando de conductas indeseables se trata; se deben individualizar las responsabilidades

Fuente: Elaboración propia. Base en la información de la Super Notariado y Registro, 2014.

Se evidencia la existencia de esfuerzos para incluir varios principios y valores que deben caracterizar a los funcionarios públicos; sin embargo, el desastre de la corrupción parece estar inmerso en la esencia de las personas. Esto se evidencia en que a pesar de que muchos servidores públicos cuentan con situaciones económicas estables con posibilidades de ascenso y de aumento de sus ingresos, estos optan por la tergiversación de procesos y aceptan dádivas con el fin de obtener beneficios económicos.

Pueden establecerse muchas razones para el desarrollo de este tipo de conductas, entre estas podrían encontrar la falta de educación de calidad en el país, la falta de formación moral en el hogar y en la escuela, la falta de suficiente disciplina, honestidad, trabajo y sacrificio, el deseo desmedido de conseguir grandes cosas sin realizar ningún esfuerzo.

Comprendiendo este contexto es justo presentar los casos más relevantes sobre la corrupción en esta entidad y que atentan contra los fines y objetivos de las medidas anticorrupción ya presentadas.

Casos en investigación

En un primer momento de este apartado se presentará la evolución de las PQRS desde el año 2018 hasta el año 2021, dado que no se presenta información anterior, en el que se toman las denuncias por corrupción.

Tabla 20.

Denuncias por Corrupción

	2018	2019	2020	2021	Porcentaje Variación 2019 vs. 2018	Porcentaje Variación 2020 vs. 2019	Porcentaje Variación 2021 vs. 2020
Denuncias por corrupción	9	26	7	2.753	189%	73%	39.229%

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, 2021

Lo anterior a un nivel general de la Superintendencia de Notariado y Registro, evidencia el crecimiento de las denuncias, lo que se constituirá como una situación de preocupación dada la afectación sobre los usuarios y la sociedad. Además, tomando en cuenta que el aumento del año 2021 sobre el 2020 es de tan alto porcentaje, y manejando que fueron los años en los que se desarrolló la pandemia por Covid- 19, se podría inferir que la entidad no se encontraba preparada

para manejar procesos virtuales, y que quienes los manejaban incumplieron con normas y códigos sobre su función.

A continuación, se presenta específicamente las de denuncias por corrupción según cada órgano de la entidad y durante el año pasado.

Tabla 21.

Denuncias de corrupción por entidades

Clase	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic	Total	%
													2021	
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	-	-	-	3	3	4	1	2	1	-	-	-	14	39%
Notarías	1	-	-	4	1	2	2	2	1	-	-	-	13	36%
Servicios en Línea	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	11%
Curadurías	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	3	8%
Trámite Notarial	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6%
Total	1	1	6	7	5	6	3	4	3	-	-	-	36	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Superintendencia de Notariado y Registro 2021

Como se puede observar las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, cuentan con la mayor cantidad de denuncias sobre corrupción, lo que resulta importante dado los casos que han salido a la luz pública y han generado descontento en la sociedad teniendo en cuenta las consecuencias de dichos actos de corrupción.

A nivel colombiano la corrupción en las instituciones estatales se comporta como una acción que carece de ética y de responsabilidad social que produce un estancamiento en el crecimiento diario del país, al punto de evidenciarse como una acción naturalizada en el mismo (Correa, 2017). Sin embargo, para analizar de manera consistente las instituciones estatales y la corrupción se hace necesario examinar las causas de este fenómeno, así las personas corruptas que se encuentran en el Estado carecen de ética y responsabilidad social, se mueven por el deseo de acumular las riquezas y eventualmente no tienen conciencia social, y solo les interesa su propio bienestar y no el bienestar común. Por ejemplo, se tiene lo mencionado por Correa (2017), al citar la prevalencia del interés particular sobre el general.

Adicionalmente, las personas corruptas resaltan como personas antisociales y con una gran sed de ejercer el poder. La motivación de estos se encuentra mediada por el deseo de dominar, el cual se configura como una necesidad, aunque para lograrlo requieran evadir la ley, lo peor, es que en el entorno estos no reciben castigos que puedan servir de ejemplo y los delitos cometidos no muestran consecuencias, situación que funda la base del soborno que es pagado eventualmente con dineros que no les corresponden (Ramírez, 2017).

En el entorno colombiano que está acorde con las instituciones estatales se encuentra que la categorización de la corrupción permite evidenciar que esta se encuentra marcada por diferentes rasgos de las personas corruptas y los escándalos de corrupción que tiene el país. Se demuestra la existencia de un control total dado por la tradición política que se encuentra marcada por la clase política colombiana la cual transmite el poder de generación en generación sí que estas se hagan responsables de los hechos que han marcado el detrimento del erario público (Patiño, 2015).

De esta manera el poder político heredado ha asumido en el país una política nociva que controla la totalidad de las condiciones sociales y que ocasiona diferentes problemas

relacionados con el poder, así se ven apropiados dineros de diferentes entornos desmejorando las condiciones de vida de las personas más vulnerables, entendiéndolo bajo la visión del óptimo de Pareto que indica que no es posible beneficio de un individuo sin dejar de perjudicar a otro (Gil, 2015); así se define el poder como un abuso de los deberes de los funcionarios públicos para beneficio propio que terminan afectando las condiciones de la totalidad de las personas.

En este sentido es necesario mencionar que, si bien son diferentes las causas que desde las personas pertenecientes a las instituciones estatales pueden otorgar explicación al fenómeno de la corrupción, el principal problema en esta relación es el desequilibrio existente entre el poder y el Estado, así como desde la sociedad, que representa una voluntad colectiva. Es de esta manera que se encuentra que Colombia carece de equilibrio entre estos poderes lo que postula una división entre el Estado y la sociedad lo cual a su vez plantea una falta de definición de lo que debería representar el interés común (CEPAL, 2001).

Frente a esto, y desde las acciones que desarrolla la ORIP se hace pertinente acercarse a los casos más renombrados de corrupción, así se ubican tal como lo presenta la tabla 22.

Tabla 22.

Casos de corrupción ORIP

Año	Ciudad	Hechos
2012	Cartagena	Luego de la intervención realizada a la oficina de registro de Cartagena, el Superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez García, acompañado por el secretario Anticorrupción de la Presidencia de la República, Carlos Fernando Galante, se evidenciaron anomalías, por lo que decidieron instaurar denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación en esta capital. Durante el proceso se presentaron diversas pruebas que daban muestra de desfalcos millonarios a los entes territoriales y evidencias que dejaban al descubierto la serie de irregularidades cometidas en esta dependencia. Se trataron de 6 denuncias por presuntos fraudes para la adquisición de tierra, que afectaron a la Alcaldía de Cartagena y la Gobernación de Bolívar. Uno de los casos emblemáticos denunciados ante la Fiscalía Seccional de Cartagena, fue la de un lote vecino al aeropuerto Internacional Rafael Núñez, que a través de maniobras fraudulentas habría pasado de 2 mil metros a 1500 hectáreas. Era un lote al lado del aeropuerto que empezó con 2 mil metros y a la fecha tenía más de 1500 hectáreas, por medio de aclaración de linderos y

aclaración de escrituras. Otro caso encontrado fue el de un apartamento que salió de una notaría costando 138 millones de pesos y fue registrado solo en 15 millones (Heraldo.co, 2012).

Se ubica también el caso de la venta de 200 metros de playa al hotel Dann en el barrio El Laguito y la de un edificio de la Caja de Compensación de Fenalco-Andi, Comfenalco, en el barrio de Marbella, terrenos que fueron vendidos por la Sociedad de Mejoras Públicas de Cartagena, cuya representante legal es hermana de la registradora de Instrumentos Públicos de Cartagena.

Dentro de los funcionarios que se encontraron relacionados a estos procesos fueron Eduardo Duque Pupo, Lewis Caraballo, Delia Dávila y Aldo Cuello, quienes de acuerdo con el superintendente de Notariado, Jorge Enrique Vélez, los funcionarios son procesados por los delitos de cohecho y tráfico de influencias. El proceso contra los funcionarios se originó por las exigencias económicas que supuestamente hacían a los usuarios para agilizar los trámites. Dado que eran las personas que recibían los documentos y certificaban si se cumplían todos los requisitos. El Superintendente de Notariado y Registro, aseguró en su momento que dichas irregularidades, fueron detectadas tras 3 meses de investigación al interior de la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena.

Esta intervención se originó dada las continuas quejas, de los usuarios que se dirigían a estas oficinas para que les revisen sus documentos, y se les indicaba que estas estaban bien y debían presentar recursos de reposición, pero cuando manifestaban su interés en presentar este documento, les respondían que el trámite se puede demorar hasta dos años, lo cual es inexplicable porque se trata de un recurso de vía gubernativa que no debe tardar más de 15 días (semana, 2012).

2012 Lorica
(Córdoba)

Víctor Farid Pinto, interventor de la Superintendencia de Notariado y Registro, llegó a esta oficina siguiendo el rastro del desvío de dineros públicos de los impuestos de registro, en el archivo de antecedentes de la oficina no había ningún documento que evidenciara ese pago. Indicio de las presuntas irregularidades que allí se venían cometiendo.

El estudio preliminar arrojó que entre enero y septiembre de ese año se habrían extraviado \$211 millones, que no se giraron a la Gobernación de Córdoba, como lo establece la ley.

Los informes sobre el concepto de registro mostraban varias inconsistencias en la liquidación de impuestos de registro. Sin embargo, la declaración de la registradora, Nur Anaya Álvarez, fue definitiva. Al momento de cuestionarla si ella era la propietaria de una camioneta nueva que estaba parqueada a la salida de la oficina, esta afirmó, y luego guardó silencio. Poco después señaló que todos los meses tomaba prestado \$15 millones de la caja y que se los repartía con sus empleados. Señaló que lo hacía porque tenía problemas económicos. Por esa razón, en los libros el recaudo era mayor que el impuesto de registro, cuando siempre es la mitad (Herrera, 2012).

2017 Cali

Jorge Enrique Vélez como Superintendente de Notariado y Registro de la ciudad, aseguró en su momento que le preocupaban los casos de corrupción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, así lo manifestó en entrevista con El País. En dicha entrevista mencionó un caso en particular de una tierra que se robaron, de un parque de la comunidad. “Resulta que nadie quería hacerle frente a ese caso por temor. Yo me traje a un tipo de los Llanos con tres días de licencia y lo encargué del manejo exclusivo de ese caso y le quitamos la tierra hace cuatro meses. Eso nadie lo quería firmar porque el tipo amenazó a todo el mundo”, expresó Vélez.

Además, manifestó que los trámites más frecuentes de corrupción son el levantamiento de embargos, aclaración de linderos y agilización de trámites. Entre otras cosas porque tienen una metodología y es que la persona registra una escritura e indican la cédula de la persona y le cambian el último número y le

	devuelven el documento. Cuando se hace el reclamo le comunican que debe ir a corrección y luego empiezan a realizarle cobros para dicho trámite (Cárdenas, 2017)
Cartagena	Siete meses después del desplome del edificio Portales de Blas de Lezo II en Cartagena, el 27 de abril, la Superintendencia de Notariado y Registro encontró licencias fraudulentas en esa ciudad, esta vez de edificaciones de los barrios Alto Bosque, Chipre, El Recreo, Buenos Aires y Los Alpes, entre otros. El Superintendente (e) Carlos Medina Ramírez, reveló en su momento que dentro de las investigaciones adelantadas a las licencias de construcción que comprometen el registro de actos jurídicos en la Oficina de Registro Instrumentos Públicos (ORIP) de Cartagena, se evidenciaron, al finalizar octubre, otras 24 licencias de esas característica (Florez, 2017).
2019 Cartagena	En la Cámara de Comercio de Cartagena más de 10 empresarios expusieron puntualmente una serie de casos donde habría dilaciones y hechos corruptos al interior de la oficina de Instrumentos Públicos, al momento de expedir certificaciones, inscribir predios, tramitar embargos y demás acciones administrativas. Incluso se habló de una tabla de precios que habría al interior de la oficina para darle celeridad a los procesos, y un pésimo servicio por parte de sus funcionarios (Radio, 2019)
2020 Bogotá	La investigación iniciada desde 2018 evidencio que Lilia Patricia Ruiz Hoyos, quien se desempeñaba como técnico operaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de la zona sur de Bogotá, incurrió en una falta disciplinaria al ingresar información irregular al sistema de la Superintendencia. La funcionaria alteró la información en el campo de la descripción, cabida y linderos de varios folios de matrículas inmobiliarias en los registros de instrumentos públicos de la oficina en la que se desempeñaba. Para ello, utilizó turnos de corrección y modificaciones y no cumplió con los requisitos legales de la entidad. “De esta forma, vulneró la idoneidad del registro contemplada en el estatuto registral y demás normas e instrucciones que señalan el procedimiento para realizar correcciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012”, manifestó la Superintendencia (rcn, 2021)
2021 Sincelejo	En este territorio la funcionaria, Juliana María González García, una abogada de la ORIP, habría infringido presuntamente su deber por cometer una irregularidad en un registro. Según manifestó la entidad, González habría omitido el estudio jurídico de un folio de matrícula pasando un inmueble catalogado como de falsa tradición, es decir, sin ser el titular de la propiedad, a plena propiedad, sin llevar a cabo los correspondientes estudios en los que se evidenciaba la inhabilidad para consolidar el traspaso de los bienes. La entidad expresó que en este caso no era procedente el registro y que la funcionaria debió haber generado la devolución del caso o pasar un informe para la debida investigación y actuación administrativa; sin embargo, continuó con el proceso con la evidente irregularidad. Además de eso, González habría alterado posteriormente el Sistema de Información Registral de la oficina en Sincelejo, para ajustar la situación jurídica del folio (Semana, 2021).

<p>Florencia y San Vicente del Caguán</p>	<p>En los municipios seis funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro fueron sancionados por delitos que cometieron en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Los investigados hacían parte de una red delictiva que conseguía clientes y extendía su actividad a entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y a los trabajadores de notarías de los círculos de Caquetá.</p> <p>La actuación disciplinaria tuvo origen en el informe del 26 de febrero de 2018, presentado por la Oficina Asesora Jurídica No. OAJ-445 y mediante el cual se puso en conocimiento de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la captura por parte del CTI de la Fiscalía de algunos funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia y San Vicente del Caguán, por presuntas irregularidades en el funcionamiento de dichas oficinas, relacionadas con la posible ocurrencia de hechos de corrupción.</p> <p>De acuerdo con las indagaciones, con este actuar buscaban que trámites fraudulentos tuvieran apariencia de legalidad y se direccionaran al interior de las oficinas de registro para que fuesen calificados por funcionarios pertenecientes a la mencionada red (Tiempo, 2021).</p>
<p>Cartagena</p>	<p>La Superintendencia de Notariado y Registro realizó un proceso de intervención en la Oficina de Instrumentos Públicos de Barranquilla tras el hallazgo de múltiples irregularidades que tienen que ver con denuncias en reparto de documentos, atraso en la calificación, irregularidades en proceso de matrículas y problemas jurídica y negligencia en algunas funciones administrativas.</p> <p>La medida se llevó a cabo desde el pasado 6 de diciembre hasta el 30 de ese mismo mes para para recopilar información correspondiente con las denuncias recibidas.</p> <p>El equipo que desarrolló la intervención se percató de problemas relacionados con la falta pagos de los derechos e impuestos de registro, actualización y corrección de áreas de inmuebles sin cumplir los requisitos, cancelación de medidas cautelares como embargos, con base en oficios falsos y negligencias en el impulso de actuaciones administrativas. (Navarro, 2021).</p>

Fuente: elaboración propia con base en la presente investigación.

Como se puede observar existen muchos casos de corrupción que se dieron a conocer a la sociedad y resultaron de los procesos de investigación llevados a cabo tras las continuas irregularidades denunciadas por la ciudadanía que accede a las oficinas de Registro e Instrumentos Públicos.

Muchos de los casos, como se evidenció, recayeron en funcionarios específicos que, aprovechando su capacidades y funciones, beneficiaron a terceros, aceptaron dadas,

tergiversaron información, retuvieron documentos y demoraron tramites, lo que habla de una corrupción de la entidad pero que se enfoca en comportamientos personales.

Se ubica que existen casos notables de corrupción, que van en contra de todos los principios y códigos establecidos. Si bien las denuncias que presenta la entidad no son mayoritarias, los casos expuestos a la sociedad por ser de gran magnitud evidencian que muchos de los riesgos que se presentan en el mapa de corrupción son tomados y terminan en situaciones desfavorables a la sociedad del común y beneficiando a personas específicas.

Se pueden establecer riesgos y hechos concretos frente a las acciones desarrolladas y los eventos o sucesos investigados y que han salido a la luz pública. Se pueden mencionar hechos de corrupción por omitir la publicación o envío de información por los canales institucionales, estas son decisiones ajustadas a intereses propios o de terceros. Aunque se formula unos controles preventivos fuertes para evitar la materialización del riesgo, que ayudan en gran proporción a reducir la probabilidad de estas acciones, generan pérdida de credibilidad en la entidad, desinformación al público, genera sanciones económicas a la entidad y recae en decisiones erróneas en la aplicación de algún fallo.

Este también exceso de las facultades otorgadas por pérdida de solicitudes y /o PQRS, que puede deberse a interés del funcionario de no reportar una petición para favorecer o no a un tercero o por falta de controles tecnológicos. Esto desencadena en una serie de demandas para la entidad, oficinas y para los funcionarios quienes deberán enfrentar procesos disciplinarios.

Están también los hechos de desvío de recursos físicos o económicos, por acción u omisión y abuso del poder para la desviación de la gestión de lo público y favorecer a terceros, esto debido en ocasiones por la pérdida de actas, recurso humano insuficientes y procedimientos no automatizados. Esto lleva a que no se identifiquen las falencias o

deficiencias administrativas, financieras o jurídicas en la operación normal dentro de las oficinas lo que pueden interferir con la prestación del servicio y acarrea sanciones administrativas y disciplinarias.

Otro hecho de corrupción son las decisiones ajustadas a intereses propios o de terceros, específicamente durante la apertura del folio de matrícula inmobiliaria, esto dado las demoras en la entrega de información de las partes interesada, el manejo inadecuado de los libros del antiguo sistema - Gestión Documental ocasionando pérdida de información, la falta de una herramienta tecnología para el control y/o disposición de las actividades del proceso. Esto desencadena en daño de la imagen institucional y credibilidad, afecta la seguridad jurídica de los inmuebles, en investigaciones disciplinarias, penales, administrativos etc. y en la instauración de re procesos. Se ubica también las decisiones ajustadas a intereses propios o de terceros durante la elaboración de las verificaciones técnicas que no se ajusten a los procedimientos dispuestos en la normatividad vigente.

Como se puede evidenciar se reconocen los riesgos dentro del accionar de las ORIP, sin embargo, los hechos que se han dado a conocer muestran que o son suficientes las medidas y acciones para frenar los hechos de corrupción, por el contrario, se hace urgente que dentro de las entidades se han investigaciones continuas para mantener el control sobre el desarrollo de las funciones de cada una de las personas que laboran en la entidad. Esto con el fin de que la sociedad se beneficie y obtenga un servicio adecuado, además de que se recobre la confianza en las entidades públicas.

Conclusiones

Las estrategias anticorrupción se han desarrollado en diferentes épocas, comprendiendo los actos corruptos como un fenómeno inmerso en la cotidianidad de la sociedad. Muchas de las leyes o normas establecidas para desarrollar acciones anticorrupción van dirigidas a las entidades, a sus funcionarios y los procesos y servicios que se prestan a la población; sin embargo, los continuos escándalos de corrupción presentan un balance negativo sobre esto.

Se pudo establecer que la Superintendencia de Notariado y Registro identifica diferentes puntos críticos, por lo que se establecen estrategias para prevenir, controlar y corregir acciones corruptas. Se continúa presentando casos de corrupción y muchos han llegado a evidenciar líneas de corrupción a nivel nacional, por lo que resultan insuficientes dichas acciones. Se hace necesario entonces realizar un balance más exhaustivo, en donde no pueda brindarse oportunidad para recaer en procesos que beneficien a unos pocos.

Frente a las ORIP, los escándalos de corrupción que se presentaron en esta investigación son muestra de la ineficiencia de las políticas públicas anticorrupción. Un análisis de desempeño lleva a pensar que estas dinámicas están dentro de un ámbito personal y cultural. Los procesos pueden manejarse, pero es el accionar de las personas encargadas de diferentes funciones dentro de la entidad lo que en realidad debe manejarse.

Las políticas públicas anticorrupción se orientan a las instituciones, a procesos, a evaluar eficiencia de servicios, sin embargo, dejan de lado el capital humano, que es en realidad el punto crítico, dado que son los funcionarios de las entidades quienes toman la decisión de tergiversar sus funciones y caer en conductas inaceptables, fallando a la ética y a la moral. Se debe dar un giro frente al tema y la orientación de las políticas, además de fortalecer los castigos a los infractores, generando así una situación real a la que temer.

Las denuncias frente a las ORIP establecen un contexto de preocupación, y no son sólo por el daño a la ciudadanía en cuanto a robos de propiedades, sino por el daño económico que se le hace a la nación, consecuencias que afectan a una población general de forma directa e indirecta. Por ello, la investigación demuestra que este es un tema que debe ir más allá de un mapa de riesgo y una evaluación trimestral.

Las necesidades de reeducación son evidentes, no solo en la Superintendencia de Notariado y Registro, sino en la misma institucionalidad estatal. Se hace necesaria la formación para la vida, la formación dada en valores y principios, se requiere urgentemente la formación de ciudadanos capaces de vivir y accionar el beneficio común.

Una gran propuesta para el Estado colombiano sería, sin lugar a duda, la implementación de políticas públicas de formación social desde el núcleo fundamental, denominado familia, una formación que eduque para el bien común.

Queda la intencionalidad de indagar y profundizar en la raíz misma del flagelo; es un esfuerzo sin resultados a largo plazo. Se evidencia la necesidad de adelantar la implementación de políticas que pretendan curar o parar la enfermedad, pero se requiere también de la prevención de ésta.

Referencias bibliográficas

- Arévalo, J. (s.f) Modernización del Sistema de Registro de Instrumentos Públicos en Colombia
<https://www.notinetlegal.com/modernizacin-del-sistema-de-registro-de-instrumentos-pblicos-en-colombia-756.html>
- Asamblea Constituyente de Colombia [Const]. *Art. 31*. 7 de julio de 1991. Constitución política de Colombia. *Bogotá, Colombia: Leyer, 1*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Cárdenas, H. (13 de Marzo de 2017). ¿Existe corrupción en la oficina de Registro de Cali? Responde el Supernotariado. *El País.com.co*.
- Congreso de la República de Colombia, (2016, 26 de enero). Decreto 124 de 2016 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67541>
- Congreso de la República de Colombia, (2017, 27 de junio). Decreto 1686 de 2017 Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [DECRETO_1686_1997] (secretariassenado.gov.co)
- Constitucionales, I. d. (2018). Impacto de la corrupción en los derechos humanos. México.
- Correa, M. D. J. (2017). Corrupción en Colombia: el lado oscuro de un país en desarrollo. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, ISSN 2145-6054, -2796 (9), 18
- Duque, J. D. (2020). Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado (The Principles of Transparency and

Publicity as a Tool in the Fight Against Corruption). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24-38).

El País (2018). El País y sus altos índices de corrupción.

Flórez, G. (8 de Noviembre de 2017). En Cartagena encontraron más licencias de construcción falsas. *Portafolio*.

Gobierno Nacional, D. A. (2015). Estrategias para la construcción del Plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2015. Bogotá, Colombia.

Godoy, C. (2020). Como hacer muestreo bolo de nieve. <https://tesisdeceroa100.com/haz-muestreo-de-bola-de-nieve-como-todo-un-profesional/>

Gil, S. (2015). Óptimo de Pareto. *Economipedia.com*.
<https://economipedia.com/definiciones/optimo-de-pareto.html>

Heraldo.co, E. (25 de Mayo de 2012). El Supernotariado denunció "Carrusel de Corrupción" en la Oficina de Registro de Cartagena. *El Herald*o.

Herrera, N. (5 de Diciembre de 2012). Corrupción en oficinas de registro de Córdoba. *El Espectador*.

Husmann, K., & Hechler, H. (2008). La Construcción de Políticas Anticorrupción en la Práctica: Implicaciones de la Implementación de la CNUCC. (9) *U4 Brief*.

Justicia, M. d. (2011). Estatuto Anticorrupción. Bogotá, Colombia.

Lindblom, C. E. (1959). The science of " muddling through". *Public administration review*, 79-88.

Magen, A. y Morlino, L. (eds.) (2009), *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy?*, New York, Routledge.

- Maldonado, V. (2020). Incidencia de la implementación de sistemas de gestión y la normatividad anticorrupción en el índice de transparencia de las entidades públicas del orden nacional en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Medina, S. B. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe.
- Molina, C. G. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales-Notas de clase. *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*".
- Moreno, L. (2017). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, ISSN 0210-5233*, (158)
- Morlino, L. (2012), "Observando las diferentes calidades de la democracia", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (1), 1.
- Murillo, M. (2006). Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina.
- Navarro, D. (13 de Diciembre de 2021). Intervienen Oficina de Registros Públicos en Barranquilla por irregularidades. *Alerta Caribe*.
- Nichols, P. M. (2003). Corruption as an assurance problem. *Am. U. Int'l L. Rev.*, 19, 1307.
- Nieto, N. (2018). Tipos de investigación. Instituto de Investigación en la Universidad Santo Domingo de Guzmán. México.
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, (27), 13-40.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la*

convención de las naciones unidas contra la corrupción desde la experiencia de América Latina. ONU

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. PNUD

Radio, C. (1 de Marzo de 2019). Denuncian corrupción en la oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena.

Ramírez, E. M. R. (2017). La corrupción en el Estado Colombiano. *Dictamen Libre*, (21), 29-36.

RCN, N. (24 de Febrero de 2021). *noticiasrcn.com. Escándalo de corrupción en algunas oficinas de registros públicos del país*. Bogotá.

Restrepo, J. S. (2018). Reducción de riesgos por corrupción en Contratación Estatal.

Rodríguez, J. G. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada, España: Alijibe.

Ruiz, D., & Cadenas, C. (2005). ¿Qué es una política pública? *IUS Revista Jurídica, Universidad Latina América*.

Sampieri. (2010). *Metodología de investigación*. México D.F. México.

Semana. (2021). Destituyen e inhabilitan a funcionarias de oficinas de registros públicos en Bogotá y Sincelejo. *Semana*.

Siles, G. B. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 141-172.

Suarez, G. (2017). *Sistematización del Servicio Público Registral Inmobiliario en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en Colombia*. Cúcuta, Colombia.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Superintendencia de Notariado y Registro (2006). Agenda Anticorrupción en Colombia:

reformas, logros y recomendaciones. Bogotá, Colombia.

Superintendencia de Notariado y Registro (29 de Diciembre de 2014). Resolución 14452.

Obtenido de Código de Ética de la Superintendencia de Notariado y Registro. Bogotá, Colombia.

Superintendencia de Notariado y Registro (2021). Informe de Seguimiento Mapa de Riesgos de

Corrupción, Tercer Cuatrimestre De 2021 . Bogotá, Colombia.

Superintendencia de Notariado y Registro (2022). *Información de la entidad*. Obtenido de

Objetivo Institucional: <https://www.supernotariado.gov.co/transparencia/ley-de-transparencia/>

Superintendencia de Notariado y Registro (2022a). *Superintendencia de Notariado y Registro*.

Obtenido de Dirección Técnica de Regsitro:

<https://www.supernotariado.gov.co/direccion-tecnica-de-registro/>

Tiempo, E. (6 de Febrero de 2021). Sancionan a funcionarios por trámites falsos en oficinas de registro. *El Tiempo*.

Transparencia, S. d. (2012). *Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*. Obtenido de

<http://2020.anticorrupcion.gov.co/Paginas/observatorio-anticorrupcion.aspx>

Transparencia, S. d. (2020). Índice Nacional Anticorrupción -INAC. Colombia.

UNODC. (2013). Informe Mundial sobre las Drogas. Nueva York.

https://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf

Zuleta, A. P. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia* (Tesis de grado, universidad militar nueva granada). Repositorio universidad militar.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13973/2/1a%20corrupcion%2c%20su%20historia%20y%20sus%20consecuencias%20en%20Colombia.pdf>