



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 5 de octubre de 2021

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: D-14373

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Javier Alberto Cárdenas Guzmán contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Concepto No.: 7003

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 86. Trámite de reparto notarial. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973², el cual quedará así:

Artículo 15. Trámite de Reparto Notarial. El trámite de reparto notarial para los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría, se asignarán eficientemente entre las que exista, de tal modo que la administración no establezca privilegios a favor de ningún notario. El mecanismo mediante el cual se dará cumplimiento a lo anterior deberá ser auditado anualmente por un tercero independiente, con criterios de eficiencia y transparencia”.

El accionante le solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la disposición demandada, argumentando que al modificar el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 eliminó la obligación general de las autoridades públicas de someter a reparto las escrituras de los negocios jurídicos en los que intervienen y, con ello, desconoció el mandato de igualdad estipulado en el artículo 13 superior. Lo anterior,

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² “Por la cual se crea el fondo nacional del notariado y se dictan otras disposiciones”.



porque, salvo en los eventos de empresas financieras del Estado en contratos de crédito de vivienda, la norma cuestionada autoriza a las entidades para elegir la notaria de su preferencia en detrimento de un reparto equitativo e imparcial entre ellas³.

Así mismo, el actor indica que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, porque no guarda conexidad con el cuerpo normativo en el que se encuentra contenida -Ley 1955 de 2019-. En efecto, no busca la ejecución de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, sino que resulta contrario a los mismos, en tanto *“permite que los funcionarios de las entidades públicas excluidas del reparto acudan a la Notaría de su preferencia, lo cual puede convertirse en una antítesis de los objetivos de la ley del PND”*, como lo son la legalidad y la equidad.

II. Concepto del Ministerio Público

a) La certeza y suficiencia del concepto de la violación de las demandas de inconstitucionalidad

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991⁴ establece como uno de los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad que se señalen las razones por las cuales las normas superiores se estiman desconocidas por los preceptos legales acusados (concepto de la violación)⁵. Al respecto, cabe resaltar que el fundamento de dicha exigencia se deriva del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, así como la presunción de constitucionalidad de las leyes.

En efecto, “en la medida en que las leyes son productos de la actividad democrática deliberativa del Congreso, están amparadas por la presunción de ser compatibles con la Constitución. Esta presunción solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política”⁶.

Así pues, la Corte Constitucional ha explicado que los argumentos que se presenten en el escrito introductorio para cuestionar la conformidad de una disposición con la Carta Política deben ser: (i) claros, (ii) ciertos, (iii) específicos, (iv) pertinentes y (v) suficientes, so pena de la ineptitud del mismo para generar un juicio de constitucionalidad y, a su vez, un pronunciamiento de fondo⁷.

Sobre el particular, se ha señalado que *“las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no simplemente sobre una deducida por el*

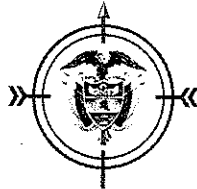
³ De forma subsidiaria, el demandante solicita declarar la exequibilidad condicionada del artículo demandado en el entendido de que todas las entidades públicas también deberán efectuar el reparto notarial y no solo las propuestas por el artículo censurado.

⁴ *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.*

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-165 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-121 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-035 de 2020 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

actor, o implícita, e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁸.

En consecuencia, *“el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”*⁹.

Ante la ausencia de certeza, la Corte Constitucional ha señalado que la demanda paralelamente incumple el presupuesto de suficiencia, ya que la acusación no es formulada de manera completa y, por consiguiente, no logra tener un *“alcance persuasivo”*, esto es, ser *“capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada”*¹⁰; situación que conlleva a un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustancial de la demanda¹¹.

b) La ineptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad por carencia de certeza y suficiencia

La demanda de la referencia carece de *certeza*, porque los cargos de inconstitucionalidad se estructuran a partir de un entendimiento equivocado de la norma demandada. En concreto:

(i) El actor sostiene que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 eliminó la obligación general de las autoridades públicas de someter a reparto las escrituras en donde intervienen, pues al modificar la redacción del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, limitó dicho deber a las entidades financieras del Estado del orden nacional que otorguen créditos de vivienda frente a determinados negocios¹². En este sentido, el accionante indica que la disposición acusada desconoce:

(a) El mandato de igualdad, ya que permite que, en general, las autoridades públicas puedan elegir la notaría de su preferencia en detrimento de un reparto equitativo e imparcial entre ellas; y

(b) El principio de unidad de materia, porque no guarda conexidad con el cuerpo normativo en el que se encuentra contenida. Ello, pues *“permite que los funcionarios de las entidades públicas excluidas del reparto acudan a la Notaría de su preferencia, lo cual puede convertirse en una antítesis de los objetivos de la ley del PND”*.

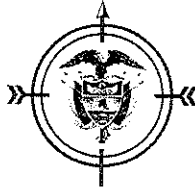
⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-603 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹² Estos son: la constitución de propiedad horizontal, la constitución o levantamiento de gravámenes, la adquisición o transferencia del derecho de propiedad y la adquisición o transferencia de inmuebles.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

(ii) Sin embargo, la Procuraduría advierte que la obligación general de las entidades públicas de someter a reparto las escrituras en donde intervienen no fue derogada por la norma acusada -artículo 86 de la Ley 1955 de 2019-, porque:

(a) Por una parte, la referida obligación está vigente, pues se encuentra consagrada en los artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019, en los que se señala que: *“es deber de los notarios, someter a reparto las minutas de las escrituras públicas correspondientes a los actos en los cuales intervengan todos los organismos administrativos del sector central y del sector descentralizado territorial y por servicios para los efectos contemplados en el literal g) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, cuando en el círculo de que se trate exista más de una notaría”*. En punto de ello, se destaca que, de conformidad con la reglamentación, el reparto es efectuado por la Dirección de Administración Notarial de la Superintendencia de Notariado y Registro, así como por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

(b) De otra parte, debe resaltarse que para el momento en que fue expedida la disposición enjuiciada, el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 no tenía un contenido positivo, puesto que su texto original había sido derogado por el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 y este último, a su vez, había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2017¹³, sin que en dicha decisión se hubiere estipulado la reviviscencia de aquel.

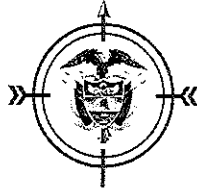
(iii) En este orden de ideas, el Ministerio Público evidencia que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 tiene como único efecto la desconcentración del reparto notarial para el caso específico de las entidades financieras del Estado del orden nacional que otorguen créditos de vivienda frente a determinados negocios, pues ya no está a cargo de la Dirección de Administración Notarial y de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, sino que es una labor encomendada, por razones de eficiencia, directamente a aquellas empresas públicas, quienes en todo caso debe abstenerse de privilegiar a alguna notaría, actuar con transparencia y asegurar la auditoría externa anual del procedimiento respectivo.

Así las cosas, para la Procuraduría es claro que el entendimiento de la norma demandada por parte del actor es subjetivo, pues parte de una comprensión aislada y carente de sistematicidad de la misma¹⁴ y, por consiguiente, los cargos son *insuficientes* para efectuar un control de constitucionalidad. Ciertamente:

(1) El reproche relativo al desconocimiento del mandato de igualdad no se encuentra fundamentado, porque, contrario a lo sostenido en la demanda, en la actualidad continúa vigente el deber general de las entidades públicas de someter a reparto las escrituras de los actos en los que intervienen, según lo prescriben los artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019. Lo anterior, impide sostener que se les permite a las autoridades escoger a su preferencia una notaría en detrimento del principio de imparcialidad y equidad; y

¹³ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴ Es pertinente, reiterar que la carga argumentativa de certeza implica que la demanda recaiga *“sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional”* (Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

(2) El cuestionamiento referente a la violación del principio de unidad de materia carece de desarrollo, ya que en la demanda no se indican las razones por las cuáles la norma acusada, que consagra una medida de desconcentración del reparto para hacer más eficiente la labor de las entidades financieras públicas que otorguen créditos de vivienda, no guarda conexidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Ello ocurre, en tanto se ignora la verdadera finalidad de la disposición y se le atribuye un alcance que no tiene, como lo es supuestamente eliminar la obligación general de las autoridades de someter a reparto las escrituras de los negocios jurídicos en los que intervienen.

En suma, el Ministerio Público considera que la demanda de la referencia es inepta para generar un pronunciamiento de fondo y, en consecuencia, solicitará que la Corte Constitucional profiera un fallo inhibitorio. Al respecto, se pone de presente que dicha clase de decisión *“lejos de afectar la garantía de acceso a la administración de justicia, constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa del Texto Superior, al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional”*¹⁵.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que profiera un fallo **INHIBITORIO** en relación con la demanda interpuesta por Javier Alberto Cárdenas Guzmán contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Gloria María Arcila Aristizábal – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. **JSUR**

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).