

Demanda de inconstitucionalidad

Javier Alberto Cardenas Guzman <javier.cardenasguzman@gmail.com>

Lun 26/07/2021 8:55

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (190 KB)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD ART 86 LEY 1955 DE 2019.docx; 1. Cédula Javier Cárdenas.pdf;

Respetados Señores

CORTE CONSTITUCIONAL

E.S.D.

En ejercicio del derecho fundamental de interponer acciones en defensa de la integridad de la Constitución (artículo 40 numeral 6), me permito presentar la demanda de inconstitucionalidad adjunta al presente correo electrónico a fin de que sea examinada la compatibilidad de la disposición acusada con los preceptos superiores.

Así mismo, remito la cédula de ciudadanía a efectos de demostrar la calidad de nacional colombiano. Sin embargo, pido respetuosamente no publicar este documento en la página web de la Corte por la información sensible que contiene.

Agradezco la atención prestada.

Cordialmente.

JAVIER ALBERTO CÁRDENAS GUZMÁN

Bogotá D.C., agosto de 2020

**HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

E. S. D.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad.
Norma demandada: Artículo 86 de la Ley 1955 de 2019. - Trámite de reparto notarial de escrituras públicas.
Demandante: Javier Alberto Cárdenas Guzmán.
Cargos: **Primer cargo** - Violación del principio de unidad de materia.
Segundo cargo - Violación del principio de igualdad.

Respetados Señores Magistrados.

Javier Alberto Cárdenas Guzmán, persona mayor de edad, ciudadano colombiano identificado como aparece al pie de mi firma, respetuosamente presento ante la Honorable Corte Constitucional **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.**

Previo a presentar los cargos que fundamentan la presenta demanda de inconstitucionalidad y con el fin de tener mayor claridad, la estructura de la misma se indica a continuación:

1. SECCIÓN PRIMERA: ADMISIBILIDAD Y DISPOSICIONES

- 1.1. Competencia de la Corte Constitucional.
- 1.2. Trámite.
- 1.3. Pruebas solicitadas.
- 1.4. Notificaciones.

2. SECCIÓN SEGUNDA: CONTEXTUALIZACIÓN

- 2.1. El reparto de escrituras públicas en las que interviene una entidad de derecho público, antes y después de la Ley 1955 de 2019.
- 2.2. Naturaleza jurídica del reparto de escrituras públicas.

3. SECCIÓN TERCERA: PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

- 3.1. Artículo demandado.
- 3.2. Petición.

- 3.2.1. Petición principal.
- 3.2.2. Petición subsidiaria
- 3.3. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

4. SECCIÓN CUARTA: EL CONCEPTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

4.1. Cargo por la vulneración del principio de unidad de materia.

- 3.1.1 Alcance material o temático de la Ley 1955 de 2019.
- 3.1.2 Inexistencia de la unidad de materia entre el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 y las demás normas de dicha ley.

4.2. Cargo por la violación del principio de igualdad.

- 4.2.1. El alcance del principio de igualdad.
- 4.2.2. La presencia de una omisión legislativa relativa.

DESARROLLO

1. SECCIÓN PRIMERA: ADMISIBILIDAD Y DISPOSICIONES

1.1. Competencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, que establece entre las funciones de esta Honorable Corporación Judicial, aquella relativa a decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

En atención a lo dispuesto en el auto 121 de fecha 16 de abril de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, con el debido respeto pido a la Honorable Corte Constitucional que se adelante la etapa de admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, pese a que los términos judiciales queden nuevamente suspendidos tan pronto se decida sobre la admisión, corrección o rechazo de la demanda o el recurso de súplica, según corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

No obstante, teniendo en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 05/06/2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”* en uso legítimo de su independencia judicial, dispuso el levantamiento de la suspensión de términos judiciales,

comedidamente pido que se adelante este proceso judicial sin solución de continuidad hasta su finalización.

1.2. Trámite.

El trámite que debe seguir esta demanda es el consagrado en el Decreto 2067 de 1991 y las demás normas que lo adicionen y/o complementen, así como las demás disposiciones y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que aquí se presenta.

1.3. Pruebas solicitadas.

Respetuosamente le solicito a la Corte Constitucional que se decreten y practiquen las siguientes pruebas por considerar que estas son necesarias:

- 1.3.1. Gacetas del Congreso No. 33, 130, 135, 272, 273, 293 y 315 de 2019.
- 1.3.2. Diario Oficial No. 50.964 de fecha 25 de mayo de 2019 en el cual se publicó la Ley 1955 de 2019, cuyo artículo 86 se demanda.
- 1.3.3. Todas las demás que considere adecuadas y pertinentes el Despacho del Magistrado Ponente.

1.4. Notificaciones

El suscrito recibirá notificaciones en el correo electrónico: cardenasg.javier@outlook.com.

2. SECCIÓN SEGUNDA: CONTEXTUALIZACIÓN

2.1. El reparto de escrituras públicas en las que interviene una entidad de derecho público antes y después de la Ley 1955 de 2019.

Previo a la entrada en vigencia del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, la asignación, reparto o distribución a las Notarías de las escrituras públicas en las que intervenía una entidad pública estaba regulado por el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 *“por la cual se crea el Fondo Nacional del notariado y se dictan otras disposiciones”*.

Esta norma regulaba aspectos relacionados con la prestación del servicio público notarial y guardaba pleno respeto por el principio de la unidad de materia, ya que tanto el eje central de la Ley 29 de 1973 como el artículo 15 de la misma, versaban sobre el servicio público notarial, siendo uno de los ámbitos específicos de regulación, la asignación de escrituras públicas en las que intervienen las entidades públicas.

Pese a que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 fue modificado por el artículo 13 de

la Ley 1796 de 2016 no se hará mención a esta última disposición, debido a que fue expulsada del ordenamiento jurídico mediante la Sentencia C-285 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”, es un cuerpo normativo que traza las bases del programa del Gobierno Nacional. Para ello, esta ley modificó normas de diferente naturaleza, sin que exista unidad de materia entre el artículo 86 relativo al reparto de escrituras públicas donde interviene una entidad pública y los objetivos de dicha ley.

En ese sentido, el primer cargo que fundamenta la presente demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 alude a la **violación del principio de unidad de materia** consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Aunque el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa para desarrollar los mandatos constitucionales, no es menos cierto que su función está circunscrita a los límites materiales fijados por la misma Constitución. Precisamente, uno de esos límites es el **principio de unidad de materia**, el cual brinda protección al debate democrático surtido al interior del Congreso de la República, pues evita que a una ley le sean incorporadas disposiciones normativas que no tienen conexidad con esta, distorsionando el principio democrático. Por esta razón, la vulneración a dicho principio socava la democracia misma *-en tanto promueve la promulgación de normas totalmente ajenas a proyecto de ley respectivo-* y ello acarrea, necesariamente la declaratoria de inexecutable de la norma cuya constitucionalidad se examina.

El segundo cargo es la **vulneración del principio de igualdad**, como se expondrá más adelante. Por ahora, basta señalar que **la norma acusada reduce el reparto notarial a 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**. Contrario sensu, las demás entidades públicas que (i) no sean financieras o del orden nacional o (ii) no hayan otorgado créditos para la adquisición de vivienda o (iii) que habiendo cumplido los dos requisitos anteriores, tengan por objeto realizar un acto jurídico diferente a los descritos en el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, no están obligadas a realizar el reparto notarial y, en consecuencia, pueden optar por la Notaría de su preferencia para elevar las escrituras públicas, lo que desconoce el principio de igualdad al dejar en libertad de las entidades públicas exceptuadas, favoreciendo a unas Notarías en desmedro de otras y afectando el ejercicio mismo de la función fedataria.

2.2. Naturaleza jurídica del reparto de escrituras públicas

El ejercicio de la función fedataria es rogado en virtud de lo establecido por el artículo 4 del Decreto Ley 960 de 1970, bien sea que se trate de entidades públicas o particulares que requieran de la prestación del servicio público notarial. **En el primer caso**, la Ley 29 de 1973 estableció que **las entidades públicas** debían adelantar el reparto del “proyecto escriturario”, siendo este un procedimiento administrativo por medio del cual se asigna un proyecto o borrador escriturario a una determinada Notaría, cuando en el círculo notarial exista más de una notaría. Por ello, se dice que el reparto notarial tiene una doble finalidad: por un lado, busca asegurar la igualdad de condiciones ante Notarios y por el otro, evitar que los funcionarios públicos otorguen las escrituras públicas de su competencia ante una específica Notaría¹. En palabras de la Corte Constitucional:

“(…) la finalidad esencial que persigue la norma acusada es la de garantizar en derecho, tal como lo consagra el artículo 13 superior, al no establecer privilegios en favor de ningún notario. En este caso la igualdad consiste en que no pueden establecerse privilegios ni, por ende, discriminaciones, por parte de la Administración pública, la cual, por excelencia, debe siempre obrar con objetividad, y no puede estar legitimada para hacer discriminaciones de ninguna índole, otorgando privilegios, prerrogativas o excepciones a las personas naturales o jurídicas que tienen que tratar con ella. La igualdad es un parámetro que debe guiar a la Administración, de manera que es un contrasentido pretender que ésta tenga una facultad discrecional para determinar la Notaría que preste el servicio por ella requerido”².

En el segundo caso, los particulares sí pueden escoger a la notaría de su preferencia con fundamento en el principio de rogación que prevé el artículo 4 Decreto Ley 960 de 1970, en los siguientes términos:

“Artículo 4. Los Notarios sólo procederán a ejercer sus funciones a solicitud de los interesados, quienes tienen el derecho de elegir libremente el Notario ante quien deseen acudir”.

De conformidad con lo anterior, es posible concluir que el reparto de escrituras públicas es la excepción a la rogación, siendo el fin de aquella garantizar la igualdad de condiciones entre las Notarías, sin establecer preferencias de alguna índole. Aunado a lo anterior, es importante señalar que el reparto notarial es de tal índole que, su omisión constituye una falta disciplinaria grave para el Notario, a voces de los establecido en el ordinal 2 del artículo 62 de la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, actualmente vigente.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3. SECCIÓN TERCERA: PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Artículo demandado.

El texto del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, cuya publicación se surtió a través del Diario Oficial No. 50.964 del sábado 25 de mayo de 2019, corresponde al siguiente:

Artículo 86. Trámite de Reparto Notarial. *Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, 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.*

Debe precisarse que la Ley 1955 de 2019 también fue publicada en el Diario Oficial No. 51.120 de fecha 28 de octubre de 2019 debido a un yerro tipográfico en la publicación del Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022”, el cual en cualquier caso no tiene incidencia en el caso objeto de estudio, teniendo en cuenta que: (i) esta segunda publicación no corrigió ningún yerro frente al artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 y (ii) la publicación que corrige dicho yerro no modifica el alcance de la Ley 1955 de 2019, en los términos del artículo 45 de la Ley 4 de 1913.

3.2. Petición.

Respetuosamente solicito a la Corte Constitucional que adopte las siguientes decisiones.

3.2.1. Principal.

Que se declare la **inexequibilidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.**

3.2.2. Subsidiaria.

Sin ánimo de interferir en la independencia judicial, valor máximo de la administración de justicia, con el debido respeto me permito solicitar a los Señores

Magistrados que se declare la exequilibridad condicionada del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 en el sentido que: “se entienda que **todas las entidades públicas** también deberán efectuar el reparto notarial a fin de no establecer ningún tipo de preferencias entre las Notarías y en armonía con el principio de igualdad. Para ello, deberá adoptarse por parte de las autoridades competentes el mecanismo previsto en este mismo artículo”.

3.3. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El artículo demandado vulnera los mandatos superiores de la Constitución Política de Colombia, en especial aquellas disposiciones contenidas en **los artículos 158 y 169** que guardan relación con el principio de unidad de materia, **así mismo viola el preámbulo y los artículos 13 y 209 de la Constitución**, todos ellos referidos al principio de igualdad.

La consagración de estos principios está dada en la Constitución Política en los siguientes términos:

ARTICULO 158. *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

ARTICULO 169. *El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".*

PREÁMBULO.

EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente (...)

ARTÍCULO 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTÍCULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

4. SECCIÓN CUARTA: EL CONCEPTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

4.1. Cargo por la vulneración del principio de unidad de materia.

En cumplimiento de su función de guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (art. 4), la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse en múltiples ocasiones sobre el contenido y alcance del **principio de unidad de materia**, cuya observancia debe surtirse durante todo el procedimiento legislativo so pena de conllevar a la declaratoria de inexecutable de la disposición acusada.

Así, esta Alta Corporación Judicial ha señalado que el **principio de unidad de materia** persigue dos finalidades, entendiendo por estas, la coherencia y la transparencia del proceso legislativo. Por un lado, la **coherencia** significa que “*el proceso legislativo siga un hilo conductor que le dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas o inconexas*”³, manteniendo “*un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado o serio*”. Por el otro, la **transparencia** tiene como finalidad “*impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guarden relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate*”⁴.

En consecuencia, la vulneración del principio de unidad de materia desordena el

³ Cfr. Sentencia C-830 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴ Cfr. Sentencia C-830 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

debate democrático por cuanto las discusiones legislativas desbordan el eje temático sobre el cual gira el proyecto de ley. Así mismo, su incumplimiento produce situaciones jurídicas inesperadas para las autoridades que deben velar por su cumplimiento y para los ciudadanos que deben acatarlas, por ello, la unidad de materia se convierte en un parámetro de conducta legislativa.

4.2. El alcance del principio de unidad de material en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

El precedente constitucional vigente definido en la sentencia C-016 de 2016 respecto del principio de unidad de materia en la ley del plan nacional de desarrollo contempla varios requisitos, los cuales serán abordados de manera separada, pese a que todos ellos se resumen en la conexidad entre la norma acusada y los objetivos del plan nacional de desarrollo.

Conforme a lo anterior, los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional son los siguientes:

a) El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos

Para determinar si un determinado artículo satisface esta primera exigencia, deben verificarse los objetivos generales o metas contenidas en el plan nacional de desarrollo. A efectos de nuestra explicación, basta señalar que el artículo 1 de la Ley 1955 de 2019 resume los objetivos, metas, fines o pactos de dicha ley y para ello a la letra señala:

*Artículo 1°. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que se expide por medio de la presente Ley, **tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad** que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.*

Sin extendernos innecesariamente, podemos observar que para que existe unidad de materia entre el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 y la misma ley, el reparto debe estar encaminado a lograr la legalidad, el emprendimiento o la equidad, siendo todos estos elementos desglosados en el artículo 3 de dicha ley.

Respecto a la legalidad⁵, **el reparto notarial no tiene relación con las libertades**

⁵ Artículo 3 Ley 1955 de 2019 “1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades

individuales ni los bienes públicos por cuanto estos vistos desde la órbita de los derechos individuales, fundamentales y económicos, sociales y culturales no se ven afectados por una regulación dirigida a las entidades públicas de carácter financiero del orden nacional que otorgan créditos para la adquisición de vivienda y para realizar determinados actos jurídicos sobre bienes inmuebles. **Lo mismo debe decirse frente al respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley y la lucha contra la corrupción, los cuales no tienen ningún tipo de relación con el reparto notarial.** El reparto notarial no está conectado a los derechos humanos por la misma razón esbozada cuando nos referimos a las libertades individuales. Tampoco, el imperio de la ley tiene relación con el reparto notarial, por cuanto este no está determinado por la previsión de una norma legal que así lo disponga expresamente, sino que depende de la sujeción de las autoridades públicas y los particulares al principio de legalidad y principalmente el de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 4 superior. Por último, el reparto notarial concebido en la Ley 1955 de 2019 puede estar relacionado con la lucha contra la corrupción, pero en un sentido totalmente contrario, al abrir una compuerta que, sin tener un criterio constitucional de soporte, 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.

En relación con el emprendimiento, entendido este como expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo⁶, el reparto notarial no tiene una vocación económica, ni prevé facilidades para la creación del trabajo o el desarrollo de una actividad productiva. Simplemente, el reparto notarial debe buscar la transparencia tanto entre todas las entidades públicas sin excepción alguna y los demás intervinientes en el proceso de asignación de dicho instrumento público. Aunque pudiere alegarse por parte del Congreso de la República y la Rama Ejecutiva del Poder Público que la exclusión del trámite de reparto notarial facilita la celebración de negocios jurídicos que requieren de escritura pública, ello no puede lograrse a través de la vulneración a los principios constitucional aquí presentados.

Frente a la equidad, esto es, *“la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social”*, el reparto notarial resulta ser ajeno a esta finalidad. Se reitera que el reparto está orientado a garantizar los principios constitucionales de igualdad, transparencia y selección objetiva que describen los artículos 13 y 209 superiores.

individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.

⁶ Artículo 3 Ley 1955 de 2019.

Este mismo análisis puede darse frente a los doce pactos adicionales⁷ que prevé el artículo 3 de la Ley 1955 de 2019 sin que sea necesario referirse a cada uno de estos, pues un adecuado control constitucional exigiría que la carga argumentativa del principio de unidad de materia esté en cabeza del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, entidades que radicaron y aprobaron, respectivamente, lo que se convirtió en la Ley 1955 de 2019.

En consecuencia, consideramos que es una reiterada y perjudicial práctica que tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República se valgan de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo para modificar una norma sobre reparto notarial que no tiene nada que ver con los objetivos de aquel. Dicho de otro modo y valiéndonos de lo advertido por la Corte Constitucional *“El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. **En consecuencia, el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan.** Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta”⁸*

b) El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene.

Esta exigencia jurisprudencial ha alusión a la relación de medio a fin entre la medida adoptada y los objetivos, metas y estrategias generales de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo.

Es preciso señalar que el artículo 86 de la Ley 1955 está contenido en la subsección 4 “Legalidad de la propiedad”, que hace parte de la Sección 1 “Pacto por la Legalidad: Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” sin que exista una relación entre el reparto notarial y la legalidad de la propiedad. En el reparto notarial no se discute la propiedad de un

⁷ **4. Pacto por la sostenibilidad:** producir conservando y conservar produciendo. **5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación:** un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro. **6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.** **7. Pacto por la transformación digital de Colombia:** Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento. **8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos:** agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. **9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.** **10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.** **11. Pacto por la construcción de paz:** cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas. **12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.** **13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.** **14. Pacto por la equidad de las mujeres.** **15. Pacto por una gestión pública efectiva.**

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-406 de 2016.

bien inmueble que requiere de la celebración de una escritura pública en la que interviene una entidad pública, para que los actos jurídicos sobre estos tengan plenos efectos.

Por ejemplo, el artículo 84 de la Ley 1955 de 2019 que trata sobre el registro único de predios y territorios abandonados (RUPTA) si pretende tener una base de datos sobre predios que contemplen estas características debido a situaciones victimizantes, que hayan obligado a quienes allí habitaban a abandonar estos bienes.

Visto lo anterior, respetuosamente se considera que se aclara la falta de relación de medio a fin entre el reparto notarial y los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

c) La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad a cargo de esta Corte.

Este punto más que ser un requisito, es una aclaración conceptual de la Corte Constitucional en la que justifica un control de constitucional estricto o severo sobre la unidad de materia en tratándose de la ley del plan nacional de desarrollo, tal y como ocurre con los cargos de omisión legislativa y sustitución de la Constitución, entre otros.

De allí que, en tanto la iniciativa de la ley del plan nacional de desarrollo corresponde al Gobierno Nacional, las posibilidades de modificación del proyecto de ley por el congreso de la República están limitadas y el término para la aprobación de la ley del plan es reducido, como bien lo dice la Corte Constitucional son argumentos suficientes para endurecer el control constitucional en tanto implican un desmejoramiento del principio democrático.

d) La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o mediato.

El presente requisito es el más estricto de todos, por cuanto la Corte Constitucional reconoce que el hecho de que la ley del plan nacional de desarrollo por su carácter multi-temático no justifica la incorporación de normas extrañas a dicha ley.

“Directo: El cumplimiento de la norma analizada debe llevar inexorablemente a la finalidad o metas de la ley del plan nacional de

desarrollo.

Mediato: Se necesitan más condiciones o circunstancias para que se cumpla la meta de la ley del plan nacional de desarrollo a través del cumplimiento de la norma examinada”.

El carácter directo ha sido abordado en extenso en este documento, en el sentido de explicar por qué el reparto notarial en tanto procedimiento administrativo no debe ser regulado en una ley del plan nacional de desarrollo.

En cuanto al carácter inmediato que debe tener la disposición estudiada, la Corte Constitucional lo define por inversa, al aclarar qué se entiende por mediato. Sin embargo, basta señalar que el incumplimiento de cualquiera de estos dos requisitos es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

e) El control judicial de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo se ha encontrado orientado por las pautas antes descritas.

Este aspecto no comporta un requisito, sino una redefinición de las pautas que ha usado la Corte Constitucional sobre la materia.

f) El examen de este grupo de decisiones permite identificar una orientación uniforme respecto del fundamento del principio de unidad de materia, de su alcance respecto de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo y de la metodología que debe aplicarse para determinar su cumplimiento.

Este literal es la conclusión de los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional, pero no constituye una exigencia que debe acreditarse en las demandas de inconstitucionalidad por los accionantes. Su finalidad es unificar la metodología que emplea la Corte Constitucional para ejercer su respectivo control.

4.3. Cargo por violación del principio de igualdad

3.2.1. El alcance del principio de igualdad

Uno de los principios basilares de la Constitución Política de 1991 es la igualdad, que también tiene la naturaleza jurídica de ser un valor y un derecho fundamental. De allí que, la Corte Constitucional haya señalado que: *“La igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico”*⁹.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2010.

La igualdad como principio supone un límite a la actuación de los poderes del Estado gobernando toda la actuación del Estado en sede judicial, administrativa o judicial y frente a los particulares. Para efectos del presente caso, el reparto notarial de escrituras públicas es una figura que corresponde a una actuación administrativa en la que el principio de igualdad debe tener plena aplicación.

El contenido del principio de la igualdad supone analizar el carácter relacional entre diferentes sujetos o categorías de análisis y está conformado por: *“(i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta”*¹⁰.

3.2.2. La presencia de una omisión legislativa relativa.

Aunque las demandas de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier ciudadano aduciendo las razones por las cuales la norma acusada vulnera los preceptos superiores (artículo 2 Decreto 2067 de 1991), la Corte Constitucional en su jurisprudencia¹¹ ha exigido el cumplimiento de obligaciones adicionales denominados *“criterios mínimos de racionalidad argumentativa”*, que corresponden a requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

No obstante, estos presupuestos argumentativos se tornan más exigentes¹² en tratándose de la aptitud de un cargo basado en la omisión legislativa relativa derivada por la vulneración al principio de igualdad, debido proceso, entre otros¹³. En ese sentido, la Corte Constitucional ha adoptado cinco pasos para proceder al estudio de estos cargos calificados, siendo estos:

*“(i) existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Carta, resulta esencial para armonizar la disposición jurídica censurada con los mandatos de la Carta; (iii) la exclusión de los casos o ingredientes debe carecer de un principio de razón suficiente; (iv) en los casos de exclusión, se debe generar una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) la omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador”*¹⁴.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-266 de 2019.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2019, consideración jurídica 17.

¹³

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2019, consideración jurídica 17.

A continuación, se presentarán las razones por las cuales consideramos que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 apareja una omisión legislativa relativa pronunciándonos frente a cada uno de los requisitos fijados por la Corte Constitucional.

i. existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo

Esta exigencia obedece al hecho que la Corte Constitucional se ha declarado sin competencia para conocer de omisiones legislativas absolutas, limitando el control de constitucionalidad a aquellas omisiones legislativas relativas¹⁵. Para el caso que nos ocupa, el artículo 86 de la Ley 1955 es la norma de la cual se deriva la omisión legislativa relativa y, con ello se satisface este primer requisito jurisprudencial.

ii. que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Carta, resulta esencial para armonizar la disposición jurídica censurada con los mandatos de la Carta

Este segundo presupuesto, queda satisfecho con señalar que **el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019** al regular el reparto de escrituras públicas para entidades públicas del orden nacional de carácter financiero que otorguen crédito para la adquisición de vivienda sobre determinados actos tales como la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles, **excluye el ingrediente esencial de la igualdad, puesto que deja por fuera de su regulación los actos de las entidades públicas que no ostentan esta calidad.** En otros términos, el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 no está armonizado con el artículo 13 superior toda vez que eliminó la obligación de todas las entidades públicas de someter a reparto las escrituras públicas en donde intervienen, lo cual de forma inconstitucional habilitaría a dichas entidades a elegir la Notaría de su preferencia sin límite alguno, afectando la igualdad entre las Notarías de un determinado círculo notarial y sin establecer algún parámetro para que las entidades excluidas se vean sometidas al reparto notarial.

¹⁵ En palabras de la Corte Constitucional “*En este sentido, esta Corporación ha señalado expresamente que la acción pública de constitucionalidad sólo es procedente cuando el legislador ha expedido una regulación insuficiente y no cuando éste ha omitido su expedición, pese a estar obligado a ello por el texto constitucional. Es decir, la acción pública de constitucionalidad sólo procede por omisiones legislativas relativas y no absolutas. Por tanto, el reproche se debe dirigir contra la actuación deficiente o insuficiente del legislador y no contra su inactividad.* Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2016.

iii. la exclusión de los casos o ingredientes debe carecer de un principio de razón suficiente

Una vez revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la Ley 1955 de 2019 se evidenció que estos no explican los motivos que justifican reducir la aplicación del reparto notarial de escrituras públicas a las entidades públicas de carácter financiero que otorgan crédito para vivienda y solamente para ciertos actos. Al respecto, pueden examinarse los siguientes antecedentes del Proyecto de Ley Senado 227/19 y Cámara de Representantes 311/19:

Gaceta del Congreso	Fecha	Entidad	Detalle	Hace referencia al Reparto Notarial
No. 33 Año XXVIII	7 de febrero de 2019	Cámara de Representantes / Senado de la República	Exposición de motivos Senado y Cámara de Representantes	No ¹⁶
No. 130 Año XXVIII	19 de marzo de 2019	Cámara de Representantes	Primera Ponencia Cámara	No
No. 135 Año XXVIII	20 de marzo de 2019	Senado de la República	Primera Ponencia Senado	No
No. 272 Año XXVIII	26 de abril de 2019	Senado de la República	Segunda Ponencia Senado	Artículo 223 Página 9, Artículo 93 página 108, Artículo 223 página 199, páginas 575, 576, 568 y 625.
No. 273 Año XXVIII	26 de abril de 2019	Cámara de Representantes	Segunda Ponencia Cámara	Artículo 223 página 9, páginas 23, 66, 67, 109, 200, 556, 569 y 626.
No. 293 Año XXVIII	2 de mayo de 2019	Cámara de Representantes.	Texto Plenaria Cámara	Artículo 93 página 17.

¹⁶ En esta gaceta no aparecen las palabras reparto ni Notarías y, por el contrario, el término escritura se menciona en el contexto de las pruebas para medir el nivel de la educación y programas relacionados, sin ninguna relación al ámbito notarial.

No. 315 Año XXVIII	7 de mayo de 2019	Senado de la República	Texto Plenaria Senado	Artículo 93 – Página 32
--------------------	-------------------	------------------------	-----------------------	-------------------------

Véase Señores Magistrados que las normas expedidas antes de la Ley 1955 de 2019 sobre reparto notarial, es decir, la Ley 29 de 1973 y la Ley 1976 de 2016 no hacían exclusión alguna sobre las entidades públicas y, en consecuencia, todas estas debían someter a reparto las escrituras públicas en las que intervenían, garantizado de esta forma el no favorecimiento de unas Notarias en desmedro de otras.

iv. en los casos de exclusión, se debe generar una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma

La desigualdad negativa no es más que la supresión del reparto de escrituras públicas a la mayoría de las entidades públicas, por cuanto aquellas que no tienen la naturaleza jurídica de ser entidades financieras del orden nacional y no otorguen créditos para la adquisición de vivienda y realicen determinados actos, no están obligados, compelidos o sujetos a realizar el reparto.

La desigualdad negativa se traduce en la transformación del principio de reparto basado en la imparcialidad y transparencia a un principio de rogación que es aplicable únicamente a los particulares, por lo que permitir a una entidad pública otorgar una escritura pública en una Notaría sin siquiera determinar los criterios de su elección y afectando a las demás notarias en una clara vulneración al principio de igualdad.

v. la omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador

Desde luego, el cumplimiento de este requisito debe examinarse confrontando la omisión derivada del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 frente al mandato constitucional de garantizar la igualdad adoptado por el constituyente primario. De allí que, cuando el citado artículo es incompleto por no darle desarrollo al principio de igualdad queda más que clara la evidente vulneración al mismo.

No sobra advertir que, la Constitución no prevé ninguna disposición frente al reparto notarial debido a que esta materia debe ser regulada por la ley. En caso que la Corte adopta una posición en la que el mandato específico sea que la Constitución prevea alguna norma sobre una materia tan específica, sería exigirle al constituyente primario y a los demandantes en las acciones públicas de inconstitucionalidad que encuentren en la Constitución el artículo, inciso o párrafo que establece el reparto notarial, siendo este un nivel de detalle ajeno a las normas constitucionales.

3.3. Conclusión

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 resulta inconstitucional tanto por vulnerar el principio de unidad de materia como el principio de igualdad.

En los anteriores términos se presentan los cargos que soportan la presente demanda de inconstitucionalidad.

De los Honorables Magistrados,

Javier Alberto Cárdenas Guzmán
C.C. No. 1.010.201.863 de Bogotá D.C.