



3:35
J

Bogotá, D.C., 30 NOV 2017

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

Demandante: Nicolás Pájaro Moreno.

Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Expediente: D-12121

Concepto 006377

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Nicolás Pájaro Moreno, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 Constitucional, y numeral 1 del artículo 242, ibídem, solicita, como pretensión principal, que se declare la inexequibilidad, y subsidiariamente la exequibilidad condicionada, del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, cuyo texto se transcribe a continuación:

“LEY 1676 DE 2013¹
(agosto 20)

por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:
(...)

TÍTULO VI.
EJECUCIÓN.
(...)

CAPÍTULO III. <sic, es V>
EJECUCIÓN ESPECIAL DE LA GARANTÍA.
(...)

¹ Diario Oficial No. 48.888 de 20 de agosto de 2013.



Concepto 006377

ARTÍCULO 76. CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN. Cuando se haya cumplido con todas las obligaciones garantizadas con una garantía mobiliaria, o se hubiere terminado la ejecución en los términos previstos en el artículo 72 o después de la enajenación o aprehensión de los bienes en garantía, el garante podrá solicitar al acreedor garantizado de dichas obligaciones, la cancelación de la inscripción de su garantía mobiliaria.

Si el acreedor garantizado no cumple con dicha solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la petición, podrá presentar la solicitud de cancelación de la inscripción ante un notario, acompañando certificación de pago o copia de los recibos de pago para su protocolización u otra prueba de que el garante recuperó los bienes dados en garantía de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 o que los bienes fueron enajenados o aprehendidos de acuerdo a lo dispuesto en este capítulo.

El acreedor garantizado podrá confirmar de manera oral o por escrito el cumplimiento de la totalidad de la obligación garantizada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 70 o la enajenación o aprehensión de los bienes. El notario dará fe de estas manifestaciones. En este evento el notario extenderá al deudor o al garante copia de la protocolización, la cual el deudor o el garante adjuntará al formulario de cancelación de la inscripción de la garantía.

En caso de que el acreedor garantizado dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la solicitud niegue la cancelación de la garantía mobiliaria, o guarde silencio, el notario remitirá las diligencias a la autoridad jurisdiccional competente para que decida lo que corresponda, acompañando Los documentos que hayan aportado las partes para demostrar sus derechos. Este trámite se adelantará por proceso verbal sumario.

El notario responderá de los daños y perjuicios que sus actuaciones irregulares causen”.

1. Planteamientos de la demanda.

A juicio del demandante, la disposición acusada es inconstitucional porque vulnera el artículo 229 de la Constitución Política (acceso a la administración de justicia), y las disposiciones del bloque de constitucionalidad contenidas en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y en los artículos 2, 8.1, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política, en la medida en que establece “barreras de acceso a la administración de justicia para lograr que se cancele una garantía mobiliaria cuando ya se ha extinguido la obligación que ella respaldaba”, y “obliga al garante cumplido a seguir un procedimiento con altos costos en tiempo, dinero y trámites, antes de permitirle acceder a los mecanismos ordinarios idóneos para lograr que se cancele una garantía mobiliaria que grava sus bienes”.



Concepto 006377

Por tanto solicita, como pretensión principal, declarar la inexequibilidad del artículo 76 de la ley 1676 de 2013, y como consecuencia de esta declaración, extender los efectos de inexequibilidad a los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, industria y Turismo (*Decreto 1074 de 2015*), pues “[d]ichas normas reglamentan la disposición demandada, y su vigencia y efectos decaen como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad”.

Subsidiariamente, el accionante pide declarar la exequibilidad condicionada del artículo 76 de la ley 1676 de 2013, “bajo el entendido de que ninguno de los procedimientos allí previstos es obligatorio, ni puede constituirse en barreras para acceder a la administración de justicia, y que el garante siempre estará habilitado para acudir directamente a la jurisdicción a reclamar la cancelación de la garantía mobiliaria”. Como consecuencia de esta declaración, solicita extender los efectos de la exequibilidad condicionada a los ya citados artículos del Decreto 1074 de 2015, pues “[d]ichas normas reglamentan la disposición demandada, y sólo pueden ser entendidos y aplicados en los estrictos y precisos términos de la sentencia que declare la exequibilidad condicionada”².

A continuación se sintetizan los aspectos que sustentan las pretensiones.

Para el accionante, “el artículo 76 de la ley 1676 de 2013 impone diversas barreras de acceso a la justicia que resultan completamente irrazonables en nuestro sistema constitucional”, atendiendo los costos de transacción y económicos del procedimiento allí establecido, y las dilaciones injustificadas que según su exposición se generan, lo cual indica que el Congreso excedió su potestad legislativa, al torpedear el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva.

En efecto, partiendo de la relevancia constitucional del derecho de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, y como consecuencia al deber de levantar cualquier barrera que pueda interferir en que los ciudadanos resuelvan sus diferencias y obtengan seguridad en sus relaciones jurídicas³, expone la manera en que se encuentra limitado el margen de configuración normativa del Congreso de la República en materia procesal⁴.

² Si bien se solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición acusada, se hace de manera subsidiaria, planteando un problema abstracto de inconstitucionalidad como fundamento de su solicitud principal.

³ Cita. Corte Constitucional. Sentencia C-318 de 1998, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Sobre el derecho a una tutela judicial efectiva.

⁴ Cita. Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.



Concepto 006377

Resalta que en el análisis de la constitucionalidad de las leyes procesales, la Corte ha considerado la relevancia que cobra *“el derecho a un recurso judicial efectivo, al acceso a la administración de justicia, y al debido proceso”*⁵, y concluye que *“[s]ólo puede ser constitucionalmente admisible una regulación procesal que tienda a levantar barreras de acceso a la justicia; viceversa, es inconstitucional cualquier ley que imponga nuevas barreras o recrudezca las barreras existentes”*. (Negrillas en texto original).

Con base en lo anterior, el demandante se refiere específicamente a la disposición atacada, considerando que el legislador impuso una barrera de acceso a la justicia para solicitar judicialmente la cancelación de una garantía por cumplimiento de la obligación caucionada.

Así, en el contexto de la norma, alude al régimen de garantías mobiliarias previsto en la ley 1676 de 2013, a la manera en que estas se constituyen como respaldo de otras obligaciones (propias o ajenas), y a que *“[u]na vez pagadas o extinguidas las obligaciones garantizadas, la garantía pierde su razón de ser, pues no existe qué asegurar....”*⁶.

En tal sentido, la misma ley estableció la obligación del acreedor garantizado de presentar el formulario registral para cancelar o modificar la garantía mobiliaria constituida, una vez el garante haya cumplido completa o parcialmente con sus obligaciones (numerales 5 y 6 del artículo 19), por lo que expresa que *“[l]a disposición objeto de la presente demanda de constitucionalidad versa, precisamente, sobre la forma en que el garante puede solicitar al acreedor garantizado el cumplimiento de dicha obligación”* (negrillas en original).

En su sentir, la obligación del acreedor garantizado (de cancelar la garantía) es una especie de obligación de hacer (suscripción de un documento), susceptible de ser demandada en proceso ejecutivo, conforme a los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso, el cual estima muy eficiente para el cumplimiento de la obligación.

Partiendo de este fundamento, el accionante compara los términos y etapas del proceso ejecutivo con el *“[p]rocedimiento impuesto en la disposición demandada”*, afirmando que *“[l]ejos de la simplicidad de la ejecución por obligación de suscribir documentos, el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013 dispone una pluralidad de trámites que el garante cumplido debe*

⁵ Cita. Corte Constitucional. Sentencia C-286 de 2014. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
⁶ Cita. Artículos 61, literal b) del numeral 2, y 66, numeral 2, de la Ley 1676 de 2013.



Concepto 006377

necesariamente recorrer para poder obtener la cancelación del registro de garantía mobiliaria del acreedor caucionado con ella (subrayas fuera del texto original).

Como sustento de lo anterior, identifica ocho pasos que surgen de la disposición atacada para reclamar la cancelación de la garantía⁷, cuyo **"Primer paso. Primera solicitud al acreedor garantizado"**, consiste en que el garante cumplido debe presentar una solicitud privada al acreedor garantizado (subrayas fuera del texto original).

Sobre el **"Tercer paso. Segunda solicitud al acreedor garantizado"**, en que se solicita la cancelación del registro ante un notario, afirma:

"Adicionalmente, vale la pena hacer una precisión sobre el contenido del artículo. Si bien la disposición utiliza el verbo 'poder' (...podrá presentar la solicitud...'), debe destacarse que la presentación ante el notario es una condición necesaria para poder acceder a la jurisdicción, pues de acuerdo con el procedimiento previsto en la norma demandada sólo el notario está facultado para remitir las diligencias al juez competente."

De lo anterior el accionante deduce que aumentan los costos económicos y de transacción de esta etapa, pues el notario debe satisfacer los requisitos y documentos exigidos en el Código General del Proceso para la demanda jurisdiccional.

En el **"Octavo paso. Ejecución de la sentencia"**, menciona:

"Resulta evidente, sin entrar en mayores detalles, que la norma demandada establece todo un complejo entramado de comunicaciones, plazos, gastos y trámites previos al inicio de un proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos, que no sólo resultan absolutamente innecesarios para efectos prácticos, sino que además se convierten en auténticos obstáculos para que el garante acceda a la administración de justicia a reclamar, de manera efectiva, la tutela de sus derechos."

Así pues, para el accionante la norma demandada es flagrantemente inexecutable, y deriva en la inconstitucionalidad de las disposiciones

⁷ Los cuales se sintetizan así: **"Primer paso. Primera solicitud al acreedor garantizado"**, cuando el garante cumplido debe presentar una solicitud privada al acreedor garantizado; **"Segundo paso. Primer término de 15 días"**, espera de la respuesta del acreedor garantizado; **"Tercer paso. Segunda solicitud al acreedor garantizado"**, solicitud del garante cumplido ante notario; **"Cuarto paso. Segundo término de 15 días"**, nuevo término de espera de la respuesta del acreedor garantizado; **"Quinto paso. Protocolización y remisión de la escritura pública"**, debido a que los documentos que el garante entrega al notario deben ser protocolizados; **"Sexto paso. Proceso Verbal sumario"**, proceso que estima el accionante constituye la etapa más extensa e inútil, pues considera que el derecho del garante no es incierto; **"Séptimo paso. Solicitud de ejecución de la sentencia"**, derivado de la naturaleza declarativa del proceso verbal sumario; **"Octavo paso. Ejecución de la sentencia"**, cuando el garante cumplido se encuentra habilitado para iniciar el proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos.



Concepto 006377

contenidas en los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015)⁸, cuyo fundamento de derecho es el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013.

2. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos de la demanda, el problema jurídico que se debe resolver en este caso se puede formular así: ¿El artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, establece una barrera para obtener la cancelación de la inscripción de una garantía mobiliaria, que afecta el derecho al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva (reconocido en el artículo 229 Constitucional y en las disposiciones que hacen parte del bloque constitucionalidad)?

3. Análisis constitucional

3.1. Ineptitud sustancial de la demanda, por falta de certeza;

El Ministerio Público considera pertinente analizar, de manera previa, si el cargo de la demanda de inconstitucionalidad cumple con los presupuestos mínimos requeridos para que se haga un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, en particular en relación con el requisito de *certeza*.

En su demanda el accionante se refiere a la noción de cada uno de los requisitos establecidos⁹, y señala que a estos obedece la estructura de la misma. No obstante, no es suficiente la cita enunciativa para evidenciar el cumplimiento de los presupuestos exigidos, sino que el mismo debe resultar del análisis en concreto.

Particularmente, afirma cumplir con el requisito de *certeza*, por presentar la disposición atacada y sus pretensiones en forma ordenada. Sin embargo, como el mismo demandante menciona, la Corte Constitucional ha considerado¹⁰:

⁸ El demandante considera procedente declarar el decaimiento de estas disposiciones, en aplicación del principio de la primacía de la Constitución (artículo 4 Constitucional), y de lo establecido en el artículo 91 de la ley 1437 de 2011 (*pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo*). Se refiere a las decisiones de la Corte Constitucional en Sentencias T-702 de 2005 y C-069 de 1995.

⁹ En cita de las sentencias de la Corte Constitucional C-1052 de 2001, C-371 de 2011, C-539 de 2011.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.



Concepto 006377

“En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta en dos aspectos diferentes: i) en primer lugar, siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) en segundo lugar, serán ciertos los cargos elevados, siempre y cuando ellos no constituyan inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen objetivamente dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del ‘texto normativo’. Así las cosas, los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.”

Las acusaciones del demandante efectivamente se dirigen contra una norma existente en el ordenamiento jurídico (artículo 76 de la ley 1676 de 2013). No obstante, el hilo argumentativo expuesto, parte de una inferencia o consecuencia que el actor deduce subjetivamente, pero que no se extrae objetivamente del ámbito normativo. En otras palabras, el cargo se funda en supuestos del demandante que no se desprenden ni del texto de la norma demandada ni del alcance que pueda dársele, tal como se expone a continuación.

En primer lugar, atendiendo la literalidad del texto legal, carece de certeza el argumento del actor según el cual el artículo demandado *“dispone una pluralidad de trámites que el garante cumplido debe necesariamente recorrer para poder obtener la cancelación del registro de garantía mobiliaria del acreedor caucionado con ella”*. (Subrayado fuera del original).

Esto en la medida en que, la norma demandada dispone expresamente que *“[c]uando se haya cumplido con todas las obligaciones garantizadas con una garantía mobiliaria, o se hubiere terminado la ejecución en los términos previstos en el artículo 72 o después de la enajenación o aprehensión de los bienes en garantía, el garante **podrá** solicitar al acreedor garantizado de dichas obligaciones, la cancelación de la inscripción de su garantía mobiliaria.”*. (Negrillas y resaltado fuera del original).

Desde esa perspectiva se observa que la consideración facultativa (**podrá**) se establece para la presentación de la solicitud de cancelación de la inscripción ante el notario, quien remitirá las diligencias a la autoridad jurisdiccional competente en caso de que el acreedor garantizado niegue la cancelación de la garantía mobiliaria solicitada o guarde silencio, en el término establecido.



Concepto 006377

Ahora bien, según el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española), el verbo **poder** (Del lat. vulg. *potēre, creado sobre ciertas formas del verbo lat. posse 'poder') se refiere a “1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo; 2. tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo. (...) 6. intr. Ser contingente o posible que suceda algo. (...)”, a contrario sensu, el verbo **deber** (Del lat. debēre) se refiere a “1. tr. Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva. (...) 3. tr. Cumplir obligaciones nacidas de respeto, gratitud u otros motivos. (...)”¹¹.

Partiendo entonces de estas consideraciones, el escenario facultativo establecido por la disposición acusada contrasta, así con el de obligatoriedad aducido por el accionante, pues del sentido de la norma no se evidencia el establecimiento de un requisito para el acceso a la administración de justicia que de alguna forma se traduzca en una barrera para el mismo.

Ahora bien, a la luz de una comprensión sistemática de la disposición, tampoco es posible deducir que el artículo 76 de la ley 1676 de 2013 establezca que la presentación ante el notario sea una condición necesaria para acceder a la jurisdicción, pues si bien el actor concluye que de acuerdo con el procedimiento previsto en la norma demandada sólo aquel está facultado para remitir las diligencias al juez competente, la disposición acusada se debe entender en el contexto normativo en el que ella se inserta.

En efecto, la Ley 1676 de 2013 procuró, entre otros, simplificar la ejecución de las garantías mobiliarias¹², y dispuso así la procedencia de la “Ejecución especial de la garantía” (en el Capítulo III. – V -, del Título. VI. Ejecución). Considerando que la norma acusada se incorpora en este contexto normativo (hace parte del capítulo en referencia), y atendiendo el objeto de la ley, no tendría sentido interpretar que con ella se establece un requisito adicional a los existentes para acceder a la justicia a fin de solicitar la cancelación de la inscripción de la garantía mobiliaria.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley 200 de 2012 del Senado -“por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”¹³-, su principal objetivo fue “incrementar el acceso al

¹¹ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23.ª ed. Madrid: Espasa, 2014. Consulta en línea (noviembre de 2017). <http://www.rae.es/>, tr.: verbo transitivo; intr. verbo intransitivo.

¹² Según la ley 1676 de 2013 “**ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY.** Las normas contenidas en la presente ley tienen como propósito incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de las mismas.”

¹³ Consulta en línea. (noviembre de 2017). http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=200&p_consec=31892.



Concepto 005377

crédito a través de mecanismos que brinden real y efectivo respaldo a las obligaciones...". Para este fin, se requerían disposiciones que permitieran la ejecución efectiva y oportuna de las garantías mobiliarias, atendiendo especialmente su naturaleza.

En tal sentido, se consideró necesario contar con un registro adecuado para el funcionamiento del régimen de garantías mobiliarias, con efectos de publicidad más no constitutivo de derechos en estricto sentido, que brindara la confiabilidad y operatividad de la información para acceder a créditos. Adicionalmente, se requerían herramientas procedimentales expeditas para la ejecución de las garantías, luego de identificar problemas que desincentivaban el otorgamiento de créditos; principalmente la congestión de la Rama judicial sumada a la larga duración y la complejidad de los procesos judiciales derivados del otorgamiento y pago de los créditos.

Se expuso, entonces en la presentación del proyecto de ley que: *"[U]na de las principales propuestas que contiene el proyecto es la posibilidad de que la ejecución de las garantías se someta a un trámite extrajudicial, en tanto no existan oposiciones, debiendo estas últimas resolverse por la autoridad jurisdiccional."*

Entendido lo anterior, es posible concluir que en aras de dar cabal cumplimiento al ya citado objetivo principal de la Ley 1676 de 2013, se requiere que la información del registro de garantías mobiliarias sea confiable; esto implica que para el funcionamiento mismo de dichas garantías, es relevante que, cumplida la obligación garantizada o terminada la ejecución de la garantía, la cancelación de la inscripción se realice oportuna y eficazmente.

En este contexto, de acuerdo con los motivos que propiciaron la expedición de la Ley 1676 de 2013, en lugar de establecer requisitos procedimentales adicionales para acceder a la justicia, el legislador pretendió brindar herramientas para superar las dificultades procedimentales identificadas y lograr el objetivo principal trazado, en virtud de lo cual, entre otros, lo relativo a la *solución alternativa de controversias* (artículo 78).

En consonancia con lo anterior, de un análisis comprensivo de la Ley 1676, se puede concluir que el artículo 19 de dicha norma, establece para el acreedor garantizado, la obligación de presentar el formulario registral de



Concepto 006377

cancelación de la garantía mobiliaria¹⁴. Esto en últimas, se traduce en un derecho correlativo del garante de exigir del acreedor la correspondiente presentación de dicho formulario, situación esta que no depende o se restringe por lo establecido en el artículo 76 de la misma ley.

De esta manera, no es posible concluir que el texto demandado limite la aplicación armónica de las disposiciones contenidas en la Ley 1564 de 2012¹⁵ –Código General del Proceso–, pues además de considerar que esta norma mantiene su vigencia y no se modifica en lo particular por la disposición acusada¹⁶, según la exposición de motivos referida, la ley estableció la posibilidad de contar con un trámite extrajudicial para la ejecución de las garantías cuando no existieran oposiciones (en caso de existir, éstas se deben resolver por la autoridad jurisdiccional).

Por lo anterior, se considera que de la literalidad de la norma no se evidencia que el artículo demandado establezca una barrera para el acceso a la administración de justicia ni a la tutela judicial efectiva, derechos estos consagrados en la Constitución Política en tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia. Así mismo, de una comprensión sistemática de las disposiciones contenidas en la Ley 1676 de 2013, se evidencian mecanismos que de manera diferenciada se establecen en la vía extrajudicial (que además de la función notarial, incluye mecanismos directos y alternativos) y en la jurisdiccional (considerando principalmente la competencia del Juez Civil del caso y de la Superintendencia de Sociedades), sin que la primera sea condición de la segunda.

Bajo estos presupuestos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y a los criterios adoptados por la Corte Constitucional, el Ministerio Público estima que esa Corporación se debe declarar INHIBIDA

¹⁴ Cuando todas las obligaciones del garante a favor del acreedor garantizado estén completamente satisfechas, o el formulario registral de modificación cuando algunas obligaciones del garante a favor del acreedor garantizado estén parcialmente satisfechas.

¹⁵ Dispone la Ley 1564 de 2012, “**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.”

¹⁶ Preceptúa la Ley 1676 de 2013, “**ARTÍCULO 91.** La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias y especialmente los artículos 2414, inciso 2o del artículo 2422, se modifica el artículo 2425 en el sentido de modificar la cuantía de ciento veinticinco pesos a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el 2427 del Código Civil, los artículos 1203, 1208, 1209, 1210, lo referente al Registro Mercantil del artículo 1213 del Código de Comercio; el artículo 247 de la Ley 685 de 2000 <sic>, es numeral 6 así: “La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia de garantías mobiliarias”. Los artículos 269 al 274 y 468 entrarán en vigencia para los efectos de esta ley y en la fecha de su promulgación.”.



Concepto 006377

para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, “[p]or la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”, por ineptitud sustancial de la demanda, puesto que el cargo invocado carece de certeza.

No obstante lo anterior, en caso que la Corte Constitucional opte por emitir un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, a continuación se analizarán los elementos del cargo para efectuar una solicitud subsidiaria en relación con la misma disposición.

3.2. Cargo por violación al derecho al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva.

Para resolver el problema jurídico planteado, es pertinente retomar lo expuesto en el numeral anterior (3.1.) y afirmar que en efecto, como aduce el demandante, el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva revisten la importancia superior destacada; no obstante para el caso concreto, en consideración del Ministerio Público, ni de la literalidad del artículo 76 de la ley 1676 de 2013, ni de su interpretación sistemática, es posible deducir que el legislador estableció una barrera de acceso a la justicia para la cancelación del registro de una garantía mobiliaria.

Lo primero (sobre la literalidad), en la medida en que la norma acusada expresamente se refiere al procedimiento en un marco facultativo del garante, con el que inicia el procedimiento señalado. Establece, así que *“cuando se haya cumplido con todas las obligaciones garantizadas con una garantía mobiliaria, o se hubiere terminado la ejecución en los términos previstos en el artículo 72 o después de la enajenación o aprehensión de los bienes en garantía, el garante **podrá** solicitar al acreedor garantizado de dichas obligaciones, la cancelación de la inscripción de su garantía mobiliaria. Si el acreedor garantizado no cumple con dicha solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la petición, **podrá** presentar la solicitud de cancelación de la inscripción ante un notario (...)”*. (Negritas y resaltado fuera del original).

Lo segundo (comprensión sistemática), atendiendo al contexto normativo en que se inserta la disposición, específicamente el objetivo principal de la Ley 1676 de 2013, cual es el establecer los derechos y obligaciones del acreedor garantizado contemplados en el artículo 19 de la misma Ley, la aplicación armónica de las disposiciones procesales contenidas en el Código General del Proceso, y las diferentes vías posibles para solicitar la cancelación de la inscripción de una garantía mobiliaria.



Concepto 006377

Es pertinente mencionar que el accionante no discute la idoneidad de los mecanismos ordinarios que considera son los establecidos para lograr la cancelación de la inscripción de la garantía mobiliaria sino, como se indicó, la posible barrera de acceso a la administración de justicia prevista en el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013. A este respecto, el proceso que correspondería iniciar y la naturaleza de la obligación que se origina para la cancelación de la inscripción, se debe ceñir a las normas procesales existentes¹⁷.

De tal manera, se reitera que la norma atacada no modifica las disposiciones procesales regladas para el acceso a la administración de justicia y, en particular, las contenidas en el Código General del Proceso que incluyen, entre otros, lo relativo al inicio e impulso de los procesos y los diferentes actos procesales; no se establece un requisito previo de acceso a la justicia, de procedibilidad de la demanda que se plantee ante las instancias judiciales (y que se debe tramitar, analizar y decidir de acuerdo con las normas y competencias previamente establecidas), como tampoco se deducen los costos económicos y de transacción a los que alude el accionante.

No obstante lo expuesto, es preciso mencionar que aun si se admitiera la interpretación de la disposición atacada en el sentido que plantea el accionante, concluyendo que se establece una condición o requisito previo para acceder a la instancia judicial, esto no conduciría a la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, en la medida en que no resulta ser una limitación irrazonable, desproporcionada, ni absoluta. Según expuso la Corte Constitucional¹⁸:

"40. El acceso a la justicia es un derecho fundamental previsto en el artículo 229 de la Constitución Política y que se fundamenta en la cláusula de Estado social de derecho, en el que la resolución de los litigios y controversias que surgen de la vida en sociedad debe encontrar vías institucionalizadas que contribuyan a realizar el sometimiento de las actuaciones públicas y privadas al ordenamiento jurídico, el valor de la justicia material, la efectividad de los derechos constitucionales, así como los valores y fines constitucionales de paz y convivencia pacífica..."

(...)

41. Ahora bien, el derecho fundamental de acceso a la justicia no implica que el establecimiento de condiciones, cargas y requisitos para la presentación de

¹⁷ De acuerdo con el cargo planteado, los argumentos del accionante no se dirigen a discutir la idoneidad del trámite por el proceso verbal sumario que sigue a la remisión notarial, en las condiciones de la norma acusada.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-283 del 03 de mayo de 2017. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Linares Cantillo.



Concepto 006377

las demandas sea en sí mismo limitaciones reprochables desde el punto de vista constitucional, al no tratarse de un derecho absoluto. El legislador cuenta con un amplio margen de configuración procesal¹⁹ para racionalizar el acceso a la justicia, en la búsqueda de materializar diferentes valores constitucionales, tales como la seguridad jurídica, el adecuado funcionamiento de la administración de justicia²⁰, la autonomía competencial de las autoridades públicas o para garantizar el debido proceso. Todas estas condiciones, al constituir límites al acceso a la justicia, deben ser razonables y proporcionadas y, en todo caso, a pesar de que pueden significar limitaciones, éstas no pueden ser absolutas, de tal suerte que tengan por efecto negar o excluir cualquier posibilidad de acceder al sistema, que no pueda ser superada con una mediana diligencia²¹. De esta manera, el legislador tiene competencia para fijar, por ejemplo, términos de caducidad, requisitos de la demanda, así como condiciones previas, que se convierten en requisitos de procedibilidad, tales como la formulación de reclamaciones o solicitudes, la realización de pagos o el ejercicio de recursos administrativos. La constitucionalidad de dichas condiciones se determina no sólo a través de las finalidades que persigue, sino del efecto que provoca respecto del acceso a la justicia, ya que la limitación no puede ser desproporcionada, ni menos aún, constituirse en un obstáculo insuperable que desconozca este derecho fundamental.” (Referencias en texto original).

En estos términos, la respuesta al problema jurídico planteado es que el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013 no establece una barrera para obtener la cancelación de la inscripción de una garantía mobiliaria, que afecte el derecho al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, pues la norma en cuestión establece un trámite facultativo que en todo caso se enmarca en el objeto de la ley, y que no impide que el afectado obtenga el amparo de sus derechos por las vías establecidas en el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, el Ministerio Público solicitará, de manera subsidiaria, declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, sin condicionamientos, en caso de que la Corte Constitucional opte por emitir un pronunciamiento de fondo en relación con esta disposición.

¹⁹ “Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2º del artículo 150 Superior, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración”: Corte Constitucional, Sentencia C-426/2002.

²⁰ Concebir que el derecho de acceso a la administración de justicia implica que no es posible establecer limitaciones o reglas para su funcionamiento “(...) evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia”: Corte Constitucional, Sentencia C-652/97.

²¹ “Siendo el acceso a la administración de justicia también un derecho de configuración legal, los cauces que fije el legislador en torno a la regulación y ejecución material del mismo, que incluyen la posibilidad de establecer limitaciones y condicionamientos para el uso adecuado del servicio, deben respetar siempre su núcleo esencial y ajustarse a las reglas que sobre el tema ha definido la Constitución, sin que resulten admisibles aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, tiendan a obstaculizar la efectividad y operancia del derecho fundamental en cuestión y la prevalencia de los demás derechos fundamentales”(negritas no originales): Corte Constitucional, Sentencia C-426/2002.



Concepto 006377

3.3. Pretensiones en relación con los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, industria y Turismo

En relación con los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015), el accionante planteó sus pretensiones de manera consecencial a las declaraciones que solicita a la Corte Constitucional efectuar sobre el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013.

A este respecto, es pertinente mencionar que el Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, es un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, que en el aparte correspondiente alude a las disposiciones contenidas en el Decreto 400 de 2014²² (Capítulo 4 del título 2, de la parte 2 del Libro 2, “PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN O CANCELACIÓN OBLIGATORIA ANTE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA; Y SUPERVISIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS”).

Ahora bien, se debe precisar que estas disposiciones fueron modificadas por el Decreto 1835 del 16 de septiembre de 2015, “*Por el cual se modifican y adicionan normas en materia de Garantías Mobiliarias al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones*”, y que el articulado referido por el demandante coincide temáticamente con el correspondiente al mismo decreto modificatorio²³.

Por lo anterior, la Corte Constitucional carece de competencia para decidir sobre las pretensiones propuestas contra las disposiciones contenidas en el Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1835 de 2015), debido a que si bien corresponde a dicho tribunal el examen de fondo de los Decretos compilatorios²⁴, se debe tener presente que las disposiciones acusadas son de naturaleza administrativa²⁵ (procedimiento para la cancelación de la inscripción de la garantía mobiliaria), procediendo entonces la verificación de si excedieron o no las facultades compilatorias.

²² “Por el cual se reglamenta la Ley 1676 de 2013 en materia del Registro de Garantías Mobiliarias y se dictan otras disposiciones”.

²³ Decreto 1835 del 16 de septiembre de 2015. “Artículo 2.2.2.4.1.27. Procedimiento para la cancelación o modificación obligatoria... Artículo 2.2.2.4.1.28. Procedimiento para la modificación o cancelación obligatorias ante autoridad administrativa... Artículo 2.2.2.4.1.29. Reglas adicionales para la modificación o cancelación de la inscripción...”

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-058 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo. Esta Corporación se expresó en similar sentido en Sentencia C-400 de 2013, Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1154 de 2008. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. / Consejo de Estado. Auto 201301129 del 29 de Mayo de 2014. Sala Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejo Ponente: Dra. Bertha Lucia Ramirez De Páez.



Concepto 006377

En tal sentido, se requeriría un examen concreto, por la instancia competente (Consejo de Estado, artículo 237 C.P.), del contenido de los artículos acusados del Decreto Reglamentario, que de forma autónoma, juiciosa y separada se valoren los argumentos específicos relacionados, y el cumplimiento de los requisitos de la acción promovida contra ellos, sin que se deriven las consecuencias que considera el accionante se deben deducir.

4. Solicitudes.

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Corte Constitucional:

PRIMERO. De manera principal, declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados contra el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *“Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO. Subsidiariamente, en caso de que se profiera una sentencia de fondo, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *“Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”*, por los cargos examinados en la demanda.

TERCERO. Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo sobre los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1835 de 2015), por falta de competencia.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación