

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Condiciones para que se consolide el cargo

La jurisprudencia constitucional también ha señalado que los cargos de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de igualdad (art. 13 de la CP) deben satisfacer unas exigencias argumentativas específicas. En efecto, en estos casos, no basta con que el demandante afirme que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado o son discriminatorias. Por el contrario, el actor debe: (i) determinar cuál es el criterio de comparación o *tertium comparationis*, para saber si los supuestos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si, desde las perspectivas fáctica y jurídica, existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y (iii) establecer si ese tratamiento tiene justificación constitucional, es decir, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas de igual forma.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

Referencia: Expediente D-13813

Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 3º (parcial) del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”

Demandante: Darío Martínez Santacruz

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Darío Martínez Santacruz demandó la expresión “y dentro de la misma circunscripción político-administrativa”, contenida en el numeral 3º del artículo 178 del Decreto 960 de 1970, “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”.

1. Mediante auto de 22 de septiembre de 2020, el magistrado sustanciador (e) Richard Ramírez Grisales ordenó: (i) admitir parcialmente la demanda; (ii) fijar en lista el proceso de la referencia; (iii) correr traslado al Procurador General de la Nación; (iv) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Superintendente de Notariado y Registro y (v) invitar a participar en este proceso a diversas entidades y facultades de derecho.

I. DEMANDA

1. Norma demandada

1. A continuación, se transcribe la disposición demanda y se subraya el apartado normativo que cuestiona el actor:

DECRETO 960 DE 1970

(junio 20)

Diario Oficial No. 33.118 del 5 de agosto de 1970

Por el cual se expide el Estatuto del Notariado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969, y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora en ella prevenida,

DECRETA:

ESTATUTO DEL NOTARIADO

(...)

ARTICULO 178. El pertenecer a la carrera notarial implica:

1. Derecho a permanecer en la misma Notaría dentro de las condiciones del presente estatuto.
2. Derecho a participar en concursos de ascenso.
3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción político - administrativa, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.
4. Prelación en los programas de bienestar social general y en los de becas y cursos de capacitación y adiestramiento.

La permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia

1. Cargo de inconstitucionalidad

1. El actor considera que la expresión demandada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, porque, “sin ninguna justificación objetiva y razonable”, establece “un criterio discriminatorio entre sujetos iguales que desempeñan las mismas funciones o que ostentan la misma calidad”²: de un lado, (i) los notarios de una misma categoría que ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos y que no tienen preferencia para ocupar una notaría vacante porque no pertenecen a la circunscripción político-administrativa en la que está ubicada esa notaría y, de otro lado, (ii) los notarios de una misma categoría que ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos y que pertenecen a la circunscripción político-administrativa de la notaría vacante, quienes, según el actor, son favorecidos con “un trato preferente e injustificado”³, pues solo ellos tienen preferencia para ocupar esa notaría.

1. Además, sostiene que la expresión demandada favorece injustificadamente a (iii) personas que, a pesar de no pertenecer a la carrera notarial, porque no se han presentado a un concurso de méritos, son nombradas como notarios “por influencias políticas, bien en aquellas notarías que quedan vacantes porque los notarios de la misma categoría que pertenezcan a la respectiva circunscripción política de la notaría vacante no hicieron uso del respectivo derecho de preferencia o bien en las notarías que quedan vacantes por el hecho de que los notarios de carrera sí hicieron uso del citado derecho de preferencia y, por consiguiente, fueron nombrados en otra notaría de la misma circunscripción político-administrativa”⁴.

1. El actor agrega que el supuesto trato discriminatorio que genera la expresión demandada es evidente en el caso de los notarios que ejercen sus funciones en circunscripciones político-administrativas donde solo existe una notaría, “quienes por obvias razones y como efecto del trato constitucionalmente injustificado que significa la aplicación de la expresión demandada,

jamás podrán ejercer el derecho de preferencia”⁵.

1. Según el actor, el tratamiento diferenciado que cuestiona carece de una justificación objetiva y razonable, porque “no busca ningún propósito u objetivo dirigido a mejorar o mantener el servicio notarial, al contrario, no permite que lleguen a ocupar esas vacantes otros notarios con más experiencia o que hayan sacado mayor puntaje en el concurso de méritos que el obtenido por los notarios que pertenecen a la misma circunscripción político-administrativa”⁶. Además, “permite que personas que ni siquiera pertenecen a la carrera notarial tengan preferencia sobre los notarios de una misma categoría que ejercen sus funciones en otra circunscripción político-administrativa”⁷.

1. En ese sentido, advierte que impedir el ejercicio del derecho de preferencia a los notarios de una misma categoría que pertenezcan a una circunscripción político-administrativa distinta a la de la notaría vacante “permite sin justificación loable, objetiva y razonable, que siempre queden vacantes para destinarlas a la corrupción y al pago de favores políticos o burocráticos”⁸. Esto, afirma, se puede constatar con las varias sentencias condenatorias que por ese motivo ha proferido la justicia penal en contra de algunos funcionarios⁹.

1. Intervenciones y concepto del Procurador General de la Nación

1. Durante el término de fijación en lista, que venció el 19 de octubre de 2020, intervinieron el Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁰, la Universidad de la Sabana¹¹ y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)¹²⁻¹³. De otro lado, dentro del término legal, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación¹⁴. El sentido de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación fue el siguiente:

Mérito de los cargos

Inhibición

Exequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

Universidad de la Sabana

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Procurador General de la Nación

(petición subsidiaria)

Procurador General de la Nación

1. A continuación, se relacionan las razones expuestas por las entidades que presentaron sus intervenciones oportunamente y por el Procurador General de la Nación para solicitar que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por la ineptitud sustantiva de la demanda o declare exequible la expresión demandada.

1. Solicitudes de inhibición

1. Ministerio de Justicia y del Derecho. Para el ministerio, las razones de inconstitucionalidad expuestas por el actor carecen de certeza, claridad y pertinencia. En primer lugar, advirtió que “no es cierto que la expresión acusada [les] dé preferencia a personas que no están en carrera para ser nombradas en una vacante de cualquier circunscripción”¹⁵. Lo previsto en ella, aclaró, corresponde a un derecho inherente a la carrera notarial, el derecho de preferencia, y no constituye un requisito ni una facultad o permiso para que el nominador llene vacantes con personas externas a esa carrera.

1. En segundo lugar, afirmó que las razones en las que el actor fundamenta su demanda no

son claras. Muestra de ello es que, según el actor, si bien el requisito de pertenecer a la misma circunscripción político-administrativa “no implica per se, la existencia de un criterio discriminatorio que ponga de presente una vulneración de rango constitucional”¹⁶, esa vulneración se configura “cuando dicho requisito está desprovisto de justificación objetiva y razonable o cuando sus efectos no tienen finalidad, lo que de bulto deja ver que estamos frente a una diferenciación irrelevante y, por tanto, frente a un trato discriminatorio”¹⁷. Para el ministerio, este argumento, además de contradictorio, evidencia la falta de claridad y concreción sobre la supuesta violación del principio de igualdad.

1. Finalmente, indicó que los argumentos del actor no son pertinentes, pues obedecen a simples apreciaciones subjetivas, y no a razones jurídicas de inconstitucionalidad. Según el ministerio, esto es evidente cuando el actor asegura que la finalidad de la expresión demandada es “dar un trato desigual e injustificado a sujetos iguales para en su lugar fomentar la corrupción y la permanencia de castas políticas en las regiones”¹⁸.

1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. A juicio de la UPTC, los argumentos del actor carecen de certeza. En su criterio, ni del contenido ni del alcance de la expresión demandada se deriva que esta les dé “preferencia a personas que no están en carrera para ser nombradas en una vacante de cualquier circunscripción”¹⁹. Además, el argumento según el cual la norma acusada prevé un trato desigual entre iguales con el fin de fomentar la corrupción no es más que una apreciación subjetiva del actor, y no una razón jurídica de inconstitucionalidad. Según la universidad interviniente, la expresión demandada corresponde a “un derecho inherente a la carrera notarial”²⁰, y no faculta ni le permite al nominador “llenar vacantes con personas externas a la carrera”²¹.

1. Procurador General de la Nación. El Procurador General de la Nación advirtió que la demanda no satisface los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. En cuanto a la falta de claridad, señaló que el actor “no precisa los términos de comparación en el escenario de discriminación que propone; no especifica los contenidos concretos del acto

discriminatorio, ni examina las razones jurídicas que eventualmente puedan justificar o dejar de justificar la diferencia de trato”²². Además, el actor le atribuye a la expresión acusada consecuencias subjetivas, “pues en su opinión llegarían a ocupar las vacantes, personas sin experiencia y que no son de la carrera notarial ‘por influencias políticas’”²³.

1. Sobre la falta de especificidad, sostuvo que el actor no explicó “las razones jurídicas por las cuales acontecería la discriminación o el trato desigual a los notarios en carrera y en la misma categoría y por qué dicho tratamiento sería constitucionalmente injustificado”²⁴. Por el contrario, su exposición “estuvo débilmente centrada en mencionar que la diferencia de trato (...) no tiene como propósito el mejoramiento del servicio notarial”²⁵.

1. Acerca de la falta de pertinencia de la demanda, indicó que, si bien el actor “efectúa una débil contraposición entre la diferencia de vinculación de los notarios en carrera de la misma categoría y las demás personas que son nombradas en dichos cargos por influencia política (...) están ausentes los razonamientos de orden constitucional que sustenten la violación del artículo 13 de la Carta Política”²⁶.

1. Finalmente, sobre la falta de suficiencia, concluyó que el actor no logró desvirtuar, prima facie, la constitucionalidad de la expresión acusada. Según el Procurador, la demanda “carece de persuasión, pues no va más allá de afirmar una diferencia de trato que beneficia a unos notarios que sí están ‘dentro de la misma circunscripción político-administrativa’, que eventualmente excluye a otros a pesar de haber adelantado un concurso, encontrarse en carrera y tener la misma categoría”²⁷.

1. Solicitudes de exequibilidad

1. Universidad de la Sabana. A juicio de la universidad interviniente, la expresión demandada no vulnera el derecho a la igualdad. Para sustentarlo, expuso tres razones fundamentales: (i) todas las personas que hacen parte de la carrera notarial pueden ejercer el derecho de preferencia, si así lo desean; (ii) el derecho de preferencia se aplica de igual manera “entre personas que deben ser tratadas diferentes [sic], que para el caso concreto serían los servidores públicos notariales, quienes ingresaron bajo concurso abierto de méritos a la carrera notarial”²⁸, y (iii) la norma acusada no hace ninguna distinción “entre sujetos que deben ser tratados iguales (los notarios)”²⁹, por el contrario, “parte de un precepto de preferencia a la totalidad de los notarios que se encuentren dentro de una misma circunscripción político-administrativa y estén activos en la carrera notarial”³⁰.

1. Según la interviniente, si bien la expresión demandada deja a algunos notarios en una “mínima desventaja”³¹ de ejercer su derecho de preferencia, “ya que todo depende de a qué jurisdicción político-administrativa pertenezcan”³², el principio de igualdad no se ve afectado “por el simple hecho de que una circunscripción tenga límites frente a otra”³³. Todo lo contrario, en su criterio, “la norma demandada no hace alguna discriminación o diferenciación para poder aplicar el derecho de preferencia”³⁴, lo que quiere decir que los notarios pueden hacer uso de ese derecho en igualdad de condiciones.

1. Procurador General de la Nación. De manera subsidiaria a su solicitud de inhibición, el Procurador General de la Nación solicitó que la Corte declare exequible la expresión demandada. En su criterio, los notarios de carrera de distintas jurisdicciones político-administrativas tienen, en principio, la misma “posibilidad de ejercer el derecho de preferencia para optar por una notaría vacante y de su misma categoría en cualquier parte del país”³⁵. Sin embargo, el hecho de que, al inscribirse al concurso de méritos, hayan escogido la categoría y la circunscripción político-administrativa de la notaría a la que decidieron postularse, “da origen a un trato diferenciado que no resulta indiferente para el fin constitucional de cumplir con el deber de prestar la función notarial”³⁶. Así las cosas, “la diferencia resulta más relevante que las semejanzas entre esos sujetos comparables, lo cual descartaría la eventual violación del principio de igualdad”³⁷.

1. Ahora bien, de acuerdo con el Procurador, esa diferencia de trato “tan solo aparece como ‘potencialmente discriminatoria’ respecto de alguno de los sujetos comparados, por ejemplo, aquellos notarios que se encuentren en una circunscripción político-administrativa donde existe una sola notaría (...) que, posteriormente, tenga interés de ocupar otra notaría vacante”³⁸. Con todo, en su criterio, la medida cuestionada supera un test intermedio de igualdad, pues (i) persigue fines legítimos e importantes y (ii) es adecuada y conducente para alcanzar dichos fines.

1. En efecto, según el Procurador, la expresión acusada tiene dos fines igualmente legítimos e importantes: (i) que el servicio de notariado sea prestado por personas idóneas vinculadas como resultado de un concurso público y (ii) que el notario en carrera pueda ejercer un derecho de preferencia para ocupar una notaría vacante. En su criterio, estos fines son legítimos, porque están incluidos “dentro de los fines establecidos por los artículos 2 y 131 de la Constitución, que prevén como función legal, el nombramiento de los notarios en propiedad mediante concurso público”³⁹. Así mismo, son importantes, porque están relacionados “con la prestación de un servicio público, cuya prestación efectiva es inherente ‘a la finalidad social del Estado’, de conformidad con el artículo 365 de la Constitución”⁴⁰.

1. Además, consideró que la medida es adecuada y conducente para lograr dichos fines, “respecto del notario que se inscribió y optó por una categoría en una determinada jurisdicción y superó un concurso de méritos, llegando a ocupar el cargo de notario en propiedad”⁴¹. A su juicio, la limitación que impone la expresión acusada “debe ser interpretada y armonizada, con la decisión adoptada por el aspirante a notario al momento de inscribirse dentro del concurso”⁴². Esa decisión, afirmó, “asegura, además, el legítimo derecho e interés a ascender dentro del respectivo círculo de notariado”⁴³.

1. En suma, para el Procurador, la expresión acusada “no restringe el derecho a la igualdad

de quienes están fuera de la jurisdicción político-administrativa de una notaría vacante, pues el notario que está en propiedad en un determinado círculo notarial optó desde el momento en que se inscribe y participa en un concurso público por una categoría que determina su aspiración y posición (...). Por lo mismo, si un aspirante quiere ser notario de una vacante, puede aspirar a participar desde el momento en que el organismo correspondiente dé apertura a la convocatoria respectiva”⁴⁴.

1. Competencia

1. De conformidad con el artículo 241.5 de la Constitución Política, esta Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad del enunciado normativo demandado, toda vez que el Decreto 960 de 1970 fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso de la República mediante la Ley 8ª de 1969.

1. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

1. En el auto que admite una demanda de inconstitucionalidad, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva. Sin embargo, ese estudio corresponde a una revisión sumaria, que “no compromete ni define la competencia [...] de la Corte, [...] en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos [...] (C.P. art. 241-4-5)”⁴⁵.

1. Toda vez que dos intervinientes y el Procurador General de la Nación solicitaron que la

Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala examinará el cargo propuesto por el actor, con el fin de determinar si la demanda es apta para llevar a cabo el examen de constitucionalidad del apartado normativo demandado.

1. Requisitos generales de las demandas de inconstitucionalidad. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula los requisitos que deben cumplir las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. A partir de esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha considerado necesario que, para emitir un pronunciamiento de fondo, la demanda contenga (i) la delimitación precisa del objeto demandado, (ii) el concepto de la violación, (iii) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición de la disposición demandada, cuando fuere del caso⁴⁶, y (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto⁴⁷.

1. Asimismo, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha considerado, de manera reiterada y uniforme, que, en lo relacionado con el concepto de la violación, las demandas presentadas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deben exponer argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes para “poner en duda la compatibilidad entre el ordenamiento superior y el precepto demandado”⁴⁸.

1. El requisito de claridad exige que la argumentación siga un curso de exposición comprensible y presente un razonamiento inteligible⁴⁹. El de certeza, que la acusación recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁵⁰ y que no esté basada en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados⁵¹. El de especificidad, que las razones que sustentan la solicitud de inexequibilidad sean concretas, y no genéricas o excesivamente vagas⁵². El de pertinencia, que el demandante plantee argumentos de naturaleza estrictamente constitucional⁵³, y no de legalidad, conveniencia o corrección de las decisiones legislativas⁵⁴. Por último, el requisito de suficiencia exige que los argumentos del demandante generen al menos una

duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada⁵⁵.

1. Requisitos específicos de los cargos por violación del principio de igualdad. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que los cargos de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de igualdad (art. 13 de la CP) deben satisfacer unas exigencias argumentativas específicas. En efecto, en estos casos, no basta con que el demandante afirme que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado o son discriminatorias⁵⁶. Por el contrario, el actor debe: (i) determinar cuál es el criterio de comparación o *tertium comparationis*, para saber si los supuestos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si, desde las perspectivas fáctica y jurídica, existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles⁵⁷ y (iii) establecer si ese tratamiento tiene justificación constitucional, es decir, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas de igual forma ⁵⁸.

1. Análisis de aptitud sustantiva de la demanda. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la UPTC y el Procurador General de la Nación cuestionaron la aptitud sustantiva de la demanda, debido a la falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los argumentos expuestos por el actor. Además, el Procurador General de la Nación advirtió que el actor no señaló un criterio de comparación, no especificó en qué consiste el trato discriminatorio ni estableció si la diferencia de trato que cuestiona está o no constitucionalmente justificada. De manera que, para el Procurador, el actor tampoco cumplió con los requisitos específicos exigidos por la jurisprudencia constitucional para formular un cargo de inconstitucionalidad por la vulneración del principio de igualdad.

1. La Sala constata que, tal como lo advirtieron los intervinientes y el Procurador General de la Nación, la demanda no satisface la carga argumentativa exigida para llevar a cabo el examen de constitucionalidad del apartado normativo demandado por la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política. En consecuencia, se declarará inhibida

para emitir un pronunciamiento de fondo, con base las siguientes razones.

1. La Sala advierte que los argumentos expuestos por el actor se basan en interpretaciones subjetivas sobre el contenido y alcance de la expresión demandada, que no se derivan de su tenor literal y, por lo tanto, carecen de certeza. De un lado, el actor infiere que la finalidad del derecho de preferencia es tratar de manera desigual a sujetos iguales, con el propósito de favorecer prácticas corruptas. De otro lado, supone que esto impide que personas con mayores experiencia y méritos ocupen las notarías vacantes e incluso permite que estas sean ocupadas de manera preferente por personas ajenas a la carrera notarial. A juicio de la Sala, ninguno de estos supuestos se deriva de manera objetiva y razonable de que, tal como lo prevé la norma acusada, el derecho de preferencia para ocupar una notaría vacante sea ejercido, a solicitud propia, por notarios que pertenezcan a la misma circunscripción político-administrativa en la que está ubicada esa notaría.

1. En efecto, en primer lugar, sostener que la expresión demandada busca fomentar la corrupción y favorecer a las castas políticas regionales es una inferencia subjetiva, irrazonable y carente de sustento fáctico. En segundo lugar, si bien la norma acusada les da preferencia a los notarios de carrera para ocupar una notaría de la misma categoría que esté vacante dentro de la circunscripción político-administrativa a la que pertenecen, esto no impide, como lo supone el actor, que dicha notaría sea ocupada por personas con mayores méritos o experiencia, pues de la pertenencia o no a determinada circunscripción político-administrativa no se deriva objetivamente la calificación para ejercer el cargo de notario. Finalmente, no es cierto que la expresión demandada permita que personas que no pertenecen a la carrera notarial tengan preferencia para ocupar notarías vacantes. La falta de certeza de esa afirmación es a todas luces evidente, en la medida que el derecho de preferencia al que se refiere la norma acusada deriva, precisamente, de la pertenencia a la carrera notarial. Por lo tanto, quienes no hacen parte de esta no pueden ejercerlo.

1. Segunda, la demanda no cumple con el requisito de especificidad. Esto es así, por dos razones: (i) el actor no determinó el criterio que permite comparar a dos de los grupos de sujetos a los que se refiere la demanda y (ii) el actor no expuso razones concretas para sostener que el supuesto tratamiento diferenciado que cuestiona en su demanda carece de justificación constitucional.

1. Primero, la Sala observa que el actor identificó cuatro grupos presuntamente comparables: 1) los notarios de una misma categoría que ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos y que no tienen preferencia para ocupar una notaría vacante, porque no pertenecen a la circunscripción político-administrativa en la que está ubicada esa notaría; 2) los notarios de una misma categoría que ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos y que tienen preferencia para ocupar una notaría vacante, porque pertenecen a la circunscripción político-administrativa en la que está ubicada esa notaría; 3) las personas que no pertenecen a la carrera notarial, porque no se han presentado a un concurso de méritos para ingresar a esta, pero son nombradas como notarios “por influencias políticas”, y 4) los notarios que ejercen funciones en circunscripciones político-administrativas donde solo existe una notaría.

1. La Sala también observa que el actor determinó un criterio de comparación entre los grupos de sujetos 1 y 2, pues explicó que se trata de personas que ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos y, en consecuencia, ocupan en propiedad el cargo de notarios. Además, son notarios de carrera que pertenecen a círculos notariales de la misma categoría. De esa manera, es posible constatar que el actor planteó una comparación entre sujetos de la misma naturaleza.

1. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el tercer y el cuarto grupo de sujetos a los que se refiere la demanda. En el caso del grupo 3, más allá de afirmar que se trata de personas que ejercen el cargo de notarios, el actor no aportó ninguna razón específica para determinar por qué son comparables con los demás grupos de sujetos, a pesar de que (i) no están en la

carrera notarial, porque no han concursado para acceder a ella, y (ii) ocupan el cargo de notarios mientras se surte el respectivo concurso de méritos para proveer la notaría vacante. De manera similar, en el caso del grupo 4, el actor no explicó si, como ocurre con los grupos 1 y 2, se trata de sujetos que (i) ingresaron a la carrera notarial por concurso de méritos, (ii) ocupan en propiedad el cargo de notarios y (iii) pertenecen a círculos notariales de la misma categoría.

1. Segundo, el actor advierte que permitirles el ejercicio del derecho de preferencia a los notarios de carrera que pertenecen a la circunscripción político-administrativa de la notaría vacante, pero no a los notarios de carrera que pertenecen a otras circunscripciones político-administrativas, es injustificado e irrazonable porque “no busca ningún propósito u objetivo dirigido a mejorar o mantener el servicio notarial”, por el contrario, (i) fomenta la corrupción y la permanencia de las castas políticas en las regiones, (ii) impide que personas mejor calificadas ocupen las notarías vacantes y (iii) permite que personas ajenas a la carrera notarial ocupen dichas notarías.

1. Además de la falta de certeza de tales afirmaciones, la Sala constata que, tal como lo advirtió el Procurador General de la Nación, el actor no “examin[ó] las razones jurídicas que eventualmente puedan justificar o dejar de justificar la diferencia de trato”. Por el contrario, su exposición “estuvo débilmente centrada en mencionar que la diferencia de trato [...] no tiene como propósito el mejoramiento del servicio notarial”. En efecto, más allá de esa afirmación general, el actor no precisó por qué razón de índole constitucional la pertenencia a determinada circunscripción político-administrativa no puede servir como elemento diferenciador entre notarios de carrera de una misma categoría, de cara al ejercicio del derecho de preferencia para ocupar, por solicitud propia, una notaría vacante. En esa medida, el razonamiento del actor carece de la especificidad necesaria para verificar la presunta contradicción que existiría entre la expresión demandada y el artículo 13 de la Constitución Política.

1. Tercera, la demanda no cumple con el requisito de pertinencia. La Sala advierte que el actor fundamentó su acusación en argumentos carentes de naturaleza constitucional, con base en los cuales no es posible estructurar un auténtico cargo por la presunta vulneración del principio de igualdad. Esto es así, por cuanto, primero, al definir los grupos de sujetos comparables, les atribuyó a los sujetos pertenecientes al grupo 3 una característica basada en prejuicios e inferencias subjetivas, esto es, que ocupan el cargo de notarios “por influencias políticas”, argumento que resulta impertinente para determinar la naturaleza de dichos sujetos y si son o no comparables con los demás grupos de sujetos a los que se refiere la demanda. Segundo, en lo que respecta a los sujetos pertenecientes al grupo 4, es decir, a los notarios que ejercen funciones en circunscripciones político-administrativas donde solo existe una notaría, propuso una comparación basada en los supuestos efectos que la expresión demandada tendría en su caso particular, mas no en una verdadera contraposición entre el apartado normativo demandado y el ordenamiento superior. Tercero, para demostrar que la finalidad de la expresión demandada es fomentar la corrupción y favorecer a las castas políticas regionales, se refirió a supuestas condenas que la justicia penal les habría impuesto a algunos excongresistas por recibir dineros derivados de “la venta” de nombramientos de notarios o del “arriendo mensual y sucesivo” de notarías vacantes, argumento que carece tanto de sustento fáctico como de naturaleza constitucional.

1. Cuarta, la demanda no cumple con el requisito de suficiencia. La Sala constata que, debido a la falta de certeza, especificidad y pertinencia a la que se refieren los párrafos anteriores, los argumentos expuestos por el demandante resultan insuficientes para generar, al menos, una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada que haga necesario el análisis de fondo por parte de la Corte Constitucional.

1. Al respecto, la Sala advierte que, si bien el principio pro actione le impone al juez constitucional el deber de no actuar con un rigor excesivo al examinar la aptitud sustantiva de las demandas de inconstitucionalidad, los demandantes deben cumplir con una carga mínima de argumentación que permita llevar a cabo el examen de constitucionalidad que proponen. Como se explicó en los párrafos precedentes, en el asunto sub examine, el actor

no satisfizo esa exigencia, debido a la falta de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los argumentos que expuso para sustentar su acusación en contra de la norma demandada por la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política. En consecuencia, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y dentro de la misma circunscripción político - administrativa”, contenida en el artículo 178 de Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

1. Síntesis de la decisión

1. El ciudadano Darío Martínez Santacruz demandó la inconstitucionalidad de la expresión “y dentro de la misma circunscripción político-administrativa”, contenida en el numeral 3º del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”, por la presunta vulneración del principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política. En su criterio, ese apartado normativo discrimina de manera injustificada a los notarios de carrera que no pertenecen a la circunscripción político-administrativa en la que está ubicada una notaría vacante, porque les impide ejercer el derecho de preferencia para ocupar esa notaría.

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la UPTC y el Procurador General de la Nación solicitaron que la Corte se declarara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, por la ineptitud sustantiva de la demanda. En su criterio, los argumentos del demandante no cumplieron con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia ni con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional para formular un cargo de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de igualdad.

1. En atención a dichas solicitudes, la Sala examinó, como cuestión previa, la aptitud

sustantiva de la demanda y constató que, en efecto, esta no satisfizo las exigencias argumentativas previstas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional. En concreto, la Sala constató que el actor no aportó razones ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para sostener que el apartado normativo demandado vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política. En consecuencia, decidió declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y dentro de la misma circunscripción político – administrativa”, contenida en el numeral 3º del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-097/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva en cargo por violación del principio de igualdad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-13813 Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 3º (parcial) del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”.

Demandante: Darío Martínez Santacruz

Magistrada Ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presento mi salvamento de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones.

Considero que la demanda planteaba un cargo apto por desconocimiento del derecho a la igualdad entre dos grupos de notarios de carrera: (i) uno conformado por los notarios de un círculo notarial donde puede ejercerse el derecho de preferencia; y (ii) otro constituido por aquellos notarios que no pueden ejercer tal derecho por pertenecer a otro círculo notarial, no obstante que ambos grupos están conformados por notarios de carrera por haber superado el concurso respectivo. También se demostró prima facie un trato diferenciado consistente en la preferencia que la norma otorga a los primeros por el solo hecho de pertenecer a la misma circunscripción que la de la vacante. Finalmente, el cargo señalaba que dicho tratamiento no gozaba de ninguna justificación constitucional objetiva y razonable, en tanto no contribuía a garantizar o mejorar el servicio. De tal forma, la demanda sí proponía al menos un cargo apto de inconstitucionalidad por violación del artículo 13 de la Constitución.

A mi juicio, la Corte ha debido aplicar el principio pro actione y estudiar de fondo dicho cargo. En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=19949>. La demanda de la referencia fue acumulada a las demandas D-13824 y D-13833. Mediante auto de 31 de agosto de 2020, el magistrado sustanciador inadmitió las demandas, porque no cumplieron con la carga argumentativa exigida por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional. Posteriormente, mediante auto de 22 de septiembre de 2020, las demandas D-13824 y D-13833 fueron rechazadas y solo se admitió la demanda D-13813, respecto del cargo por la supuesta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.

3 lb.

4 lb.

5 lb., p. 8.

6 lb., p. 7.

7 lb., p. 8.

8 lb., p. 9.

9 Cfr., lb.

10 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=20571>.

11 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=20578>.

12 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=20822>.

13 El 20 de octubre de 2020, la Secretaría General recibió, de manera extemporánea, la

intervención de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano. Así mismo, el 1º de febrero de 2021, es decir, tres meses y dos semanas después de finalizado el término de fijación en lista, la Secretaría General recibió un escrito remitido por el ciudadano Alfredo Forero Romero, en el que solicitó tener en cuenta sus consideraciones sobre el asunto sub examine. Cabe anotar que, respecto de esta solicitud, no es posible hacer pronunciamiento alguno, pues se radicó con posterioridad al 25 de enero de 2021, fecha en la que se registró el proyecto de sentencia.

14 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=22962>.

15 Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 5.

16 Escrito de corrección de la demanda, p. 9.

17 Ib.

18 Ib., p. 10.

19 Intervención de la UPTC, p. 3.

20 Ib.

21 Ib.

22 Concepto del Procurador General de la Nación, p. 5.

23 Ib.

24 Ib., p. 6.

25 Ib.

26 Ib.

27 Ib.

28 Intervención de la Universidad de la Sabana, p. 13.

29 lb.

30 lb.

31 lb., p. 16.

33 lb.

34 lb., p. 17

35 Concepto del Procurador General de la Nación, p. 7.

36 lb., p. 8.

37 lb.

38 lb.

39 lb., p. 9.

40 lb.

41 lb.

42 lb.

43 lb.

44 lb., p. 10.

45 Auto 011 de 2018.

46 Cfr., entre otras, la Sentencia C-341 de 2014.

47 Cfr., la Sentencia C-089 de 2016.

48 Sentencia C-247 de 2017.

49 lb.

50 lb.

51 lb.

52 lb.

53 Sentencia C-049 de 2020.

54 Sentencia C-1052 de 2001, reiterada en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

55 lb.

56 Sentencia C-1031 de 2002.

57 Sentencias C-826 de 2008, C-886 de 2010, C-240 de 2014 y C-002 de 2018.

58 lb.