

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-103/25

REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS-Jurisprudencia constitucional

REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS-Sujeta a condiciones de procedencia

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-Aplicación

(...) el fenómeno procesal de la reviviscencia tiene lugar respecto de normas acordes con la Constitución, cuya reincorporación al ordenamiento jurídico sea necesaria para “a) evitar vacíos normativos, b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional”. La Corte puede declarar su configuración en la sentencia que resolvió la inexecutableidad de la norma subrogatoria o derogatoria, según corresponda; o, en el fallo que estudia la constitucionalidad de la disposición cuya vigencia es fundamental en el ordenamiento jurídico a efectos de evitar un vacío normativo.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS PRECONSTITUCIONALES-Reiteración de

jurisprudencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Incumplimiento de requisitos de claridad, especificidad y pertinencia en los cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No estructuración de un verdadero cargo de
inconstitucionalidad

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-103 DE 2025

Referencia: Expediente D-15.834

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 15 de la Ley 29 de

1973 (parcial), “[p]or la cual se crea el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991, y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Humberto Botero Díaz.

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional conoció una acción pública de inconstitucionalidad instaurada en contra de la expresión “empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta” contenida en el artículo 15 de la Ley 29 de 1973. El demandante sostuvo que dicho aparte de la norma imponía una carga injustificada al exigir a estas entidades someter a reparto notarial los actos celebrados por escritura pública, cuando existieran varias notarías en el mismo círculo, lo cual vulneraba los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución Política y el derecho de rogación.

A efectos de verificar la competencia, la Sala Plena se pronunció respecto a la vigencia de la norma demandada. Al respecto, concluyó que se cumplían los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para considerar que había operado la reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, tras la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 por el cual había sido subrogado dicho artículo. Tras superar esta cuestión previa, la Corte realizó el examen de aptitud de la demanda.

En este punto, revisadas las intervenciones y conceptos allegados en el trámite de constitucionalidad, la Sala concluyó que la acción no superaba el requisito de carga argumentativa derivado del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. En concreto, dado que el planteamiento carecía de las exigencias de claridad, especificidad y pertinencia.

En consecuencia, la Corte concluyó que la demanda no superaba el examen de aptitud en la medida en que la argumentación del demandante no cumplía con la carga argumentativa para habilitar a un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, se profirió una decisión inhibitoria.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de abril de 2024, mediante escrito enviado por correo electrónico a la Corte Constitucional, el ciudadano Humberto Botero Díaz presentó acción pública de inconstitucionalidad[1] contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 29 de 1973. A continuación, se presenta la disposición demandada, así como los cargos de inconstitucionalidad propuestos por el accionante.

A. La norma demandada

2. A continuación, se transcribe el texto del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 y se subraya y destaca la expresión demandada:

“LEY 29 DE 1973

(diciembre 28)[2]

Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 15º. Los actos de la Nación, los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, que deban celebrarse por medio de escritura pública, cuando en el círculo de que se trate haya más de una Notaría, se repartirán equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará el procedimiento del reparto, de modo que la Administración no establezca privilegios en favor de ningún Notario.

El incumplimiento de esta disposición hará incurrir al responsable en multa de quinientos pesos (\$500.00) a cinco mil pesos (\$ 5.000.00), que impondrá disciplinariamente, con conocimiento de la causa, la Superintendencia de Notariado y Registro, de oficio o a petición de cualquier persona natural o jurídica.

Parágrafo. Los establecimientos bancarios, oficiales y semioficiales, que tengan por objeto principal de sus actividades desarrollar planes de vivienda y negocios de finca raíz, quedan sometidos al régimen de reparto y de sanciones de que tratan los anteriores incisos.”

B. La demanda

3. El planteamiento de la demanda consiste en que la expresión “empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta” contenida en el artículo 15 (parcial) de la Ley 29 de 1973, vulnera los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución Política. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma y, de manera subsidiaria, que se declare su constitucionalidad condicionada, bajo el entendido de que el reparto notarial previsto no debe aplicarse a los actos que estén directamente relacionados con el objeto social de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o de las Sociedades de Economía Mixta, ni a aquellos que correspondan al desarrollo normal de sus actividades industriales y comerciales.

4. Para justificar sus pretensiones, el accionante advirtió que (i) en este caso, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Luego, (ii) aseguró que la disposición acusada establece un trato diferenciado de carácter injustificado entre las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, con las compañías privadas, al someter a reparto notarial obligatorio los actos que deban otorgarse por escritura pública de las primeras, pero no de las segundas. En su criterio, ello afecta la eficiencia y la competitividad de las empresas y las sociedades que cuentan con un capital público, porque dilata la celebración de los negocios que exigen formalización en instrumento público[3]. En esa medida, aseguró que la norma les impone una carga desproporcionada e irrazonable que no solo afecta su derecho a la libre competencia (art. 333 Superior), sino que desconoce el régimen constitucional y legal de estas entidades (arts. 209, 210, 334 y 335 de la Constitución). A continuación, se desarrollan los argumentos expuestos en la demanda.

5. Sobre la configuración del fenómeno procesal de la cosa juzgada. El demandante destacó que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este artículo en la Sentencia C-216 de 1994. Sin embargo, adujo que no se configura cosa juzgada constitucional, respecto a lo alegado en esta demanda. Lo anterior porque, en su criterio, esa sentencia no estudió si la norma era constitucional respecto a los actos que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta realizan

en ejercicio de sus actividades industriales y/o comerciales, ni analizó la constitucionalidad de la norma a la luz del derecho a la igualdad y a la libre competencia de estas últimas, así como tampoco se tuvo en cuenta la violación al derecho de rogación que tienen los particulares, y que los faculta para elegir libre y voluntariamente la notaría en la que celebrarán sus contratos u otorgarán los actos jurídicos, cuando en estos intervienen entidades públicas pero en desarrollo de una actividad industrial y/o comercial.

6. En cuanto al desconocimiento de los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución. El accionante sostuvo que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, conforme al artículo 68 de la Ley 489 de 1998, son entidades descentralizadas que, si bien son total o parcialmente propiedad del Estado, lo cierto es que al ejecutar su objeto social compiten con empresas del sector privado en condiciones de igualdad. En este sentido, adujo que estas entidades ejercen actividades industriales o comerciales sin desventajas respecto de sus competidoras del sector privado.

7. Sin embargo, según el criterio del demandante, obligar al reparto notarial de los actos propios de las actividades industriales y comerciales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, genera una situación de desventaja frente a las empresas privadas que realizan iguales actividades. Esto, afirmó, se traduce en un trato discriminatorio que carece de justificación constitucional, desconoce las características propias de estos entes estatales y atenta contra la libre competencia y la libertad de elegir de los particulares.

8. Para el accionante, el artículo 13 de la Constitución se ve vulnerado debido a que se exige el reparto notarial incluso cuando los actos corresponden a actividades industriales o comerciales propias del giro ordinario de los negocios de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta. Esto resulta problemático, según señala, porque dichas entidades, al ejecutar estos actos, se rigen por

las normas del derecho privado y compiten en igualdad de condiciones con otros actores del mercado. En consecuencia, pese a encontrarse en una situación similar, se les impone un trato diferenciado sin justificación válida.

9. Con esto, el demandante se refirió a los elementos que en su criterio acreditan la violación del principio de igualdad. En primer lugar, indicó que (i) el patrón de igualdad o *tertium comparationis* se estructura en que la norma demandada supone un trato diferenciado para los actos que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta deben celebrar por medio de escritura pública, en la medida en que se exige que aquellos se sometan a reparto notarial, mientras que las empresas de derecho privado que desarrollan las mismas actividades eligen libremente la notaría para acceder a los servicios notariales.

10. En segundo lugar, el accionante señaló que existe un (ii) trato desigual fáctico y jurídico frente a las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, pues la norma acusada desatiende el hecho de que para efectos de las actividades comerciales e industriales, tanto los entes estatales como las empresas privadas que tienen el mismo objeto, se encuentran en un plano de igualdad. En efecto, para esos efectos dichos entes descentralizados se rigen por el derecho privado. Por lo tanto, el demandante aseguró que la exigencia de la norma impugnada desconoce lo anterior y, por el contrario, justifica el trato diferenciado en el hecho de que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta son públicas mientras que sus competidoras del sector privado no lo son[4].

11. Por último, el demandante advirtió que (iii) el trato diferenciado no se encuentra ajustado a la Constitución Política, pues “no existe ninguna razón que justifique imponerles a estas empresas del sector público y a sus usuarios exigencias que las hagan menos competitivas respecto de sus pares del sector privado”[5]. Ni siquiera el hecho que se trate de entidades públicas, ya que lo cierto es que ejercen una función equivalente a los

particulares cuando ejercen actividades comerciales o industriales.

12. De otra parte, el demandante adujo que el reparto equitativo de los actos notariales sí está justificado respecto de los actos de las entidades públicas, siempre que no se trate de actividades de naturaleza industrial y/o comercial. Por esto, aseguró que se trasgrede el artículo 209 Superior, dado que a la luz de este último no es aceptable que el reparto notarial se traslade también a los actos propios del giro ordinario de los negocios de las empresas o sociedades estatales cuando desarrollan actividades industriales y comerciales, como si se tratase de actos en los que se ejerce una función pública.

13. Adicionalmente, el demandante señaló que con el reparto notarial la norma acusada infringe el artículo 210 de la Constitución Política. Afirmó que, de acuerdo con este precepto constitucional, el legislador establece el régimen jurídico de las entidades descentralizadas, y que, por cuenta de esto, imponer a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, la obligación de someter sus actos al reparto notarial cuando desarrollan actividades industriales y/o comerciales, desconoce que el “régimen jurídico aplicable al giro ordinario de sus negocios es el derecho privado”[6], el cual fue definido por el legislador en desarrollo del mandato del artículo 210 de la Constitución.

14. Bajo este panorama, el accionante señaló que la norma demandada desconoce el artículo 333 de la Constitución Política. En concreto, porque se vulnera la garantía de la libre competencia económica al exigírseles a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, por su sola naturaleza pública, que sometan a reparto notarial los actos que requieren ser elevados a escritura pública y que lleven a cabo en desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, cuando a sus competidoras del sector privado no están obligadas a cumplir con dicha exigencia. Lo anterior, a pesar de que ambas desarrollan actividades comerciales e industriales y se rigen por el derecho privado. Por esto, el demandante afirmó que la norma demandada atenta contra el equilibrio y la libre competencia, pues puede disuadir al consumidor de elegir a una empresa de carácter público.

15. Por otro lado, el demandante manifestó que, en virtud del artículo 334 de la Constitución Política, el Estado está facultado para intervenir en la economía por medio de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. En este sentido, consideró que “de acuerdo con el marco constitucional y legal, este tipo de empresas públicas o semi públicas compiten en el mercado en condiciones de igualdad, de modo que la existencia de trámites injustificados es contraria a los fines que persigue la norma constitucional, dado que restricciones como el reparto notarial atentan contra la eficiencia y competitividad de las empresas”[7].

16. Por otro lado, el demandante consideró transgredido el artículo 335 de la Constitución Política, pues indicó que aunque la actividad financiera, bursátil, aseguradora y de manejo de recursos captados del público puede ser desarrollada por empresas industriales y comerciales del Estado y por sociedades de economía mixta, conforme a lo dispuesto por la norma constitucional en comento, lo cierto era que las empresas del sector privado que desarrollaban las mismas actividades no enfrentaban trámites como el reparto notarial, que la norma demandada sí exige a las empresas o sociedades estatales. En términos generales, el accionante aseguró que, “una medida como la contenida en la norma legal reprochada es contraria a los postulados de libre mercado, Estado interventor en la economía e interés general de la actividad financiera”[8].

17. Por esta misma vía, se indicó que el sector comercial y financiero por mandato de la Constitución Política debe basarse en la sana y libre competencia, así como en entornos que permitan garantizar condiciones favorables y equitativas para competir a todos los intervinientes en el mercado, así como posibilidades de acceder fácilmente a beneficios a aquellos que usualmente no pueden hacerlo[9]. En este sentido, para el demandante “la norma acusada atenta contra el equilibrio y la libre competencia, pues la regla del reparto Notarial puede disuadir al consumidor comercial o financiero de elegir a una empresa de carácter público”[10].

18. Sostuvo que los mercados se miden a partir de niveles de competencia, para que los actores que intervienen en labores de índole comercial o financiera sean más eficientes y productivos en la prestación de sus servicios, con lo cual se consigue mayor bienestar para los consumidores y una libre y sana competencia entre las empresas, de modo que “no se ponga en riesgo la confianza de los consumidores, ni la estabilidad financiera que equilibra la economía del país”.[11]

19. Por último, el demandante expuso que los efectos del reparto notarial cobran más relevancia si se analiza desde el punto de vista del consumidor de estas últimas. Al respecto, adujo que la norma acusada desconocía el derecho de rogación de los usuarios de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, reconocido y protegido por la Constitución, al estar relacionado “con el acceso a la justicia y la garantía de que las personas puedan solicitar la intervención de las autoridades competentes, para el caso que nos ocupa, los notarios, para formalizar actos jurídicos”[12]. En su criterio, la violación de este derecho por parte del precepto acusado se materializa al “impedírsele injustificadamente a una persona ejercer su derecho de solicitar la intervención de un notario o si se obstaculiza de alguna manera el proceso de formalización de documentos legales mediante la intervención notarial [lo que] contraviene los principios constitucionales de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica”[13].

20. En este punto, el actor afirmó que “[e]n el contexto de EICE y SEM en Colombia, el derecho de rogación se refiere a la facultad que tienen estas entidades para solicitar la intervención de un notario en la formalización de ciertos actos jurídicos, como es el caso de un acto que requiera formalización legal”[14]

21. Por último, el demandante aclaró que si bien parte del planteamiento que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-216 de 1994, se había centrado en señalar que el

derecho de rogación solamente era aplicable a los particulares mientras que a las autoridades les asistía la obligación de reparto, lo cierto era que tanto las empresas industriales y comerciales del Estado como las sociedades de economía mixta, al desarrollar actividades regidas por el derecho privado, “actú[ban] como particulares y como consecuencia de ello deb[ían] ser titulares del derecho de “Rogación”, y en cuya virtud na[cía] la facultad de elección; en cambio, las autoridades, en ejercicio de sus funciones públicas, [tenían] el deber de cumplir una orden legal y para ello [tenían el deber] de someter sus actos a reparto”[15].

C. Trámite procesal

22. En sesión del 18 de abril de 2024, la Sala Plena repartió el expediente y el día 22 del mismo mes y año, la Secretaría General lo remitió al Despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

23. Mediante Auto del 7 de mayo de 2024[16], se inadmitió la demanda, porque el accionante no acreditó los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia, ni cumplió con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia para formular cargos de igualdad. Con todo, el accionante presentó escrito de corrección oportunamente[17].

24. Por medio de Auto del 27 de mayo de 2024[18], el magistrado sustanciador consideró que el accionante subsanó los yerros identificados en el auto inadmisorio. En consecuencia, admitió la demanda de inconstitucionalidad y le ordenó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que (i) fijara el asunto en lista por diez días para que cualquier ciudadano pudiera intervenir, para defender o cuestionar la constitucionalidad de la disposición objeto de reproche; (ii) trasladara a la Procuraduría General de la Nación para

que rindiera su concepto; (iii) comunicara el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Cámara de Representantes y al Senado de la República; y (iv) invitara a varias facultades de derecho, para que, si lo estimaban pertinente, intervinieran en el caso.

D. Intervenciones y conceptos de expertos

25. El 7 de junio de 2024, el proceso fue fijado en lista por el término de 10 días. Surtido el trámite en los términos del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación recibió una (1) intervención oficial, una (1) intervención ciudadana y cinco (5) conceptos de expertos[19].

Intervención oficial

Interviniente

Solicitud

Petición subsidiaria

Presidencia de la República[20]

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-216 de 1994

Exequibilidad

Intervención ciudadana

Interviniente

Solicitud

Petición subsidiaria

Diego Alonso Moyano Mora

Inexequibilidad

No planteó

Entidades, organizaciones y expertos

Organización

Concepto

Petición subsidiaria

Superintendencia de Notariado y Registro

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-216 de 1994

Exequibilidad

Universidad Pontificia Bolivariana

Exequibilidad

No planteó

Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia

Inexequibilidad

No planteó

Carlos Ferney Forero Hernández

Exequibilidad

No planteó

Magdalena Correa Henao

Inexequibilidad

No planteó

27. Presidencia de la República y Superintendencia de Notariado y Registro.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, representada por Paula Robledo Silva, y la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, en cabeza de Iliani Rengifo Ortiz, presentaron el 21 de junio de 2024 una intervención conjunta en la que solicitaron a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-216 de 1994, que declaró la exequibilidad del artículo 15 de la Ley 29 de 1973. En subsidio, solicitaron declarar la exequibilidad de la norma demandada[21].

28. Ambas entidades argumentaron que existe cosa juzgada constitucional, al considerar que la demanda reitera problemas jurídicos ya resueltos. Señalaron que la Corte, en la sentencia de 1994, declaró la exequibilidad absoluta de la norma con base en parámetros aún vigentes, y concluyeron que se cumple con los requisitos establecidos en la Sentencia C-191 de 2021.

29. Respecto a la exequibilidad de la expresión “empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta”, explicaron la naturaleza del servicio notarial,

calificándolo como esencial y de interés público, y justificaron el reparto notarial como una medida para garantizar trato equitativo entre notarías. Indicaron que este reparto evita privilegios y fortalece la transparencia y la igualdad.

30. Al analizar el cargo por violación al principio de igualdad, sostuvieron que el demandante no cumplió con la carga argumentativa, pues no demostró comparabilidad entre entidades públicas y privadas ni justificó por qué deberían recibir el mismo trato notarial. Además, defendieron que la medida es proporcional, persigue fines legítimos, y es idónea y necesaria. Resaltaron que más de la mitad de las notarías del país presentan bajos ingresos y dependen del reparto notarial para sostenerse. La eliminación de este mecanismo afectaría su operación y aumentaría la necesidad de subsidios estatales, lo que agravaría el desfinanciamiento del Fondo Cuenta Especial del Notariado.

31. Sostuvieron que el reparto notarial previene la corrupción y el favoritismo al impedir que las entidades públicas escojan notaría por conveniencia. También afirmaron que esta medida fomenta la competencia, equidad y eficiencia en la prestación del servicio, sin vulnerar la libre competencia, dado que no afecta el mercado de bienes y servicios.

32. Expusieron como ejemplo el caso del círculo notarial de Bogotá, donde el reparto permite la inclusión de notarías periféricas en los actos jurídicos de entidades públicas, situación que se repite en otros círculos del país. Indicaron que la norma es necesaria para evitar la concentración de trámites notariales en zonas céntricas. Finalmente, concluyeron que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 no vulnera el artículo 13 de la Constitución, ni otros principios constitucionales como la igualdad, transparencia o eficiencia en el servicio público. Reiteraron que el derecho de rogación es exclusivo de los usuarios y no de las entidades públicas.

33. Diego Alonso Moyano Mora. En misiva del 21 de junio de 2024, el ciudadano

solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la disposición acusada, con base en los argumentos presentados en la demanda y su intervención. Indicó que actuaba como usuario de un crédito hipotecario con el Fondo Nacional de Ahorro S.A. y explicó la naturaleza jurídica de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, conforme a la Ley 489 de 1998[22].

34. Adujo que el reparto notarial afectaba la disposición de bienes inmuebles, por lo que debía garantizarse el derecho de dominio, el acceso a la vivienda y la protección de terceros. Señaló que los retrasos en el reparto impedían cumplir con las promesas de compraventa, ocasionaban sanciones contractuales y la pérdida de subsidios, lo que afectaba el derecho a la vivienda digna.

35. Sostuvo que la Ley 29 de 1973, al exigir servicios notariales, impactaba este derecho, y que era necesario adoptar medidas que redujeran las demoras en el proceso de escrituración. Finalmente, afirmó que el procedimiento establecido en la Ley 29 de 1973 y la Resolución 1578 de 2023 resultaba dispendioso y contrario a los principios de racionalización y digitalización previstos en la Ley 2052 de 2020.

36. Universidad Pontificia Bolivariana. Mediante escrito del 21 de junio de 2024, los docentes Ernán Arrieta Burgos y Andrés Felipe Duque Pedroza, en calidad de ciudadanos y profesores de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, presentaron concepto técnico en el que señalaron que el aparte demandado del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 era constitucional[23].

37. Indicaron que, aunque la Sentencia C-216 de 1994 no generaba cosa juzgada respecto de los cargos actuales, existían razones válidas, idóneas, necesarias y proporcionales para exigir a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta el cumplimiento del sistema de reparto notarial. Sostuvieron que la restricción al derecho de rogación era razonable y no arbitraria, ya que evitaba

favoritismos entre notarías y garantizaba los principios de moralidad administrativa e igualdad.

38. Afirmaron que la medida era idónea y necesaria, al representar el mejor medio para proteger la moralidad y la igualdad, dado que las exigencias aplicables a estas entidades no podían ser iguales a las del sector privado. Concluyeron que la restricción superaba el test de proporcionalidad en sentido estricto, conforme a la jurisprudencia de la Corte. Finalmente, consideraron que la intervención en la libertad de elección notarial era mínima y que posibles deficiencias en el servicio podían corregirse con adecuada planeación.

39. Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia. Mediante misiva del 21 de junio de 2024, Felipe Serrano Pinilla, en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia (ACDC), solicitó declarar inexecutable la expresión demandada por violar el derecho a la libre competencia económica previsto en el artículo 333 de la Constitución Política[24].

40. Sostuvo que dicho derecho implicaba el acceso al mercado sin barreras injustificadas y en condiciones de igualdad, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Afirmó que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta operaban bajo régimen de derecho privado y debían participar en el mercado como cualquier otro agente, sin ventajas ni desventajas.

41. Indicó que la norma demandada vulneraba su derecho a elegir notaría por calidad, tiempo o ubicación, lo que generaba una carga injustificada frente a sus competidores privados. Señaló que el reparto notarial también afectaba la libre competencia entre notarías, al eliminar incentivos para mejorar la calidad del servicio, lo que perjudicaba tanto a estas empresas como a los usuarios.

42. Finalmente, concluyó que el reparto notarial constituía una barrera injustificada, inconstitucional al no responder a los fines autorizados por el artículo 333 de la Constitución, y que no debía imponerse a estas entidades restricciones que las pusieran en desventaja cuando no ejercían función administrativa ni se protegía un interés público.

43. Carlos Ferney Forero Hernández. Por medio de escrito del 11 de junio de 2024, consideró que la norma demandada se ajustaba a la Constitución Política por tres razones. En primer lugar, se indicó que la administración pública se regía por el principio de legalidad, a diferencia de los particulares, quienes se identificaban por la autonomía de la voluntad privada[25]. Por ello, no se vulneraba el principio de igualdad al someter al reparto notarial los actos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, dado que el derecho de rogación correspondía únicamente a los particulares.

44. En segundo lugar, argumentó que el sometimiento al reparto notarial de los actos propios de estas entidades se justificaba en la necesidad de garantizar la legalidad y autenticidad de dichos actos, así como la seguridad jurídica de las partes involucradas, lo cual materializaba el principio de transparencia de la administración pública. Finalmente, sostuvo que la norma ya había sido estudiada y declarada exequible por esta Corporación en la Sentencia C-216 de 1994.

45. Magdalena Correa Henao. Mediante la misiva del 3 de julio de 2024[26], la experta invitada planteó varios argumentos a partir de los cuales concluyó que la restricción impuesta en la norma acusada, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, no era conducente, y por esta vía, parecía desproporcionada, puesto que el propósito de garantizar la pluralidad notarial mediante una distribución equitativa de los actos que requirieran protocolización, no justificaba las

desventajas competitivas que dicha limitante creaba para los entes estatales en mención, tanto frente a sus competidores como respecto a los consumidores.

46. Ahora bien, la experta formuló cuatro observaciones de tipo formal en relación con la demanda. En primer lugar, señaló que esta Corporación debía expresar las razones por las que la norma demandada se encontraba vigente. En segundo lugar, indicó que el cargo por vulneración del principio de igualdad suponía exigencias argumentativas que entendía habían sido superadas por cuenta de lo señalado en el Auto admisorio de la demanda del 27 de mayo de 2024. En tercer lugar, consideró que esta Corte debía acudir a la figura de la integración normativa, para incluir, dentro del análisis de constitucionalidad respectivo, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 29 de 1973. Por último, señaló que no existía cosa juzgada en este caso.

47. Enseguida, la experta indicó que, de superarse las anteriores cuestiones de forma, en su criterio la norma debía declararse inexecutable. Para esto, la experta abordó el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta según la Ley 489 de 1998 y destacó que operaban como intervención directa del Estado en la economía. Con esto, afirmó que la medida creaba una tensión entre el derecho al servicio notarial en igualdad de condiciones y la libre competencia de las entidades estatales mencionadas.

48. Así pues, concluyó, a partir de la jurisprudencia de esta Corporación, que, aunque no se debían establecer privilegios para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, tampoco debían adoptarse medidas que crearan desventajas competitivas para estas. Además, argumentó que el reparto notarial, aunque con un fin legítimo, no era adecuado ni proporcional, ya que afectaba la eficiencia y generaba desventajas para estas entidades públicas.

E. Auto del 17 de septiembre de 2024

49. El Magistrado Sustanciador, por medio de Auto del 17 de septiembre de 2024, dada la trascendencia del objeto del debate, consideró necesario, útil y pertinente contar con la explicación por parte de la Presidencia de la República y la Superintendencia de Notariado y Registro, del documento “Cuadro de relación reparto 2023 por categorías” anexo a su intervención inicial. Además, por medio del mismo Auto y en aras de nutrir el debate sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, se solicitó a las entidades mencionadas resolver un cuestionario relacionado con la intervención inicialmente presentada.

50. En este sentido, el 3 de octubre de 2024, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Paula Robledo Silva, y la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, Iliani Rengifo Ortiz, dieron respuesta conjunta a los cuestionamientos planteados en el Auto del 17 de septiembre de 2024[27].

51. En su respuesta, explicaron que el reparto notarial es un procedimiento administrativo que busca distribuir equitativamente entre las notarías los actos o contratos que deben celebrarse por escritura pública, especialmente aquellos en los que intervienen entidades del Estado. Este reparto se realiza mediante un aplicativo diseñado por la Superintendencia, el cual clasifica los actos en categorías según su cuantía o tipo, conforme a la Resolución 14746 de 2022. Se aclaró también que los datos del reparto no reflejan los derechos notariales, sino únicamente el valor de los actos protocolizados.

52. En cuanto a los cuestionamientos específicos del Auto, se indicó que el Fondo Cuenta Especial del Notariado se rige por decretos y resoluciones que establecen criterios de asignación de subsidios a notarías con ingresos insuficientes. Para identificar estos casos,

se usa el aplicativo “SIN”, que registra información general, pero no discrimina los ingresos derivados específicamente de actos notariales celebrados con empresas estatales o sociedades de economía mixta. Además, se señaló que la Resolución 00364 de 2024 y el Acuerdo 02 de 2023 del Consejo Asesor del Fondo, establecen que se consideran notarios de ingresos insuficientes aquellos con ingresos brutos mensuales promedio de hasta 20 salarios mínimos y menos de 1.659 escrituras anuales.

53. También se presentaron datos sobre los recursos recaudados mediante actos notariales entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023, y se señaló que no era posible determinar con exactitud los ingresos por derechos notariales provenientes de actos que hubieran protocolizado en escritura pública, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Sin embargo, precisaron que el total de las cuantías de los actos que fueron repartidos a las notarías en ese período superaba los billones de pesos. En cuanto a los subsidios otorgados a notarías con ingresos insuficientes, se presentaron cifras detalladas para los años 2019 a 2024, en donde se evidenciaron variaciones en los montos y la cantidad de notarías beneficiarias, conforme a ajustes en la política de subsidios.

54. Respecto a la evolución del número de notarías con insuficiencia de recursos en los últimos cinco años, se señaló que la tendencia ha sido variable, pues dependía de los criterios que anualmente fijara el Consejo Asesor del Fondo. Finalmente, se advirtió que una eventual decisión de inexequibilidad del reparto notarial podía generar desigualdades en la distribución de actos notariales, lo que aumentaría la concentración de ingresos en algunas notarías y agravaría las condiciones económicas de otras. Esto, además, incrementaría la presión sobre el Fondo Cuenta Especial del Notariado, que, según afirmaron, ya enfrentaba un déficit presupuestal.

F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

55. La Señora Procuradora General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que profiera un fallo inhibitorio debido a “la derogatoria de la norma acusada (aparte del texto original del artículo 15 de la Ley 29 de 1973)”[28]. Como punto de partida, recordó que la Corte es competente para conocer y decidir las demandas de inconstitucionalidad que los ciudadanos interpongan contra leyes, pero subrayó que este control solo puede ejercerse sobre normas que se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico.

56. Para sustentar su postura, citó la Sentencia C-348 de 2017, en la cual la Corte advirtió que una condición esencial para adelantar el control constitucional es que el texto normativo objeto de análisis esté vigente. En la misma línea hizo referencia a las Sentencias C-021 de 2020 y C-428 de 2020, y explicó que una norma perdía su vigencia cuando era derogada, ya fuera de forma expresa, tácita, orgánica o subrogada, o cuando su vigencia estuviera limitada por un plazo determinado que ya hubiera expirado.

57. En consecuencia, indicó que la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que, si una norma ha sido derogada y por tanto ha perdido vigencia, la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo. Esto se debe a que carecería de objeto evaluar la constitucionalidad de una disposición que ya no produce efectos jurídicos dentro del ordenamiento, toda vez que su retiro ha sido dispuesto por el propio legislador.

58. Así las cosas, y como segundo punto, consideró que en el caso concreto “(...) no es posible realizar el juicio de constitucional propuesto en la demanda de la referencia, puesto que el precepto acusado no se encuentra vigente. En efecto, el texto original del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 fue derogado por subrogación mediante los artículos 13 de la Ley 1796 de 2016 y 86 de la Ley 1955 de 2019”,[29] artículos que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en las sentencias C-285 de 2017 y C-084 de 2022,

sin que ello implicara la “reviviscencia del texto original del artículo 15 de la Ley 29 de 1973”[30], pues ninguno de los anteriores fallos lo dispuso así expresamente.

59. Sostuvo que la reviviscencia de normas derogadas por mandatos que fueron declarados inexecutable no es automática, de acuerdo con la Sentencia C-286 de 2014, de manera que se requiere de un pronunciamiento concreto y expreso referente a la necesidad de que la norma derogada sea reintegrada al ordenamiento jurídico para que ello tenga lugar.

60. En suma, la Señora Procuradora General de la Nación indicó que “la norma acusada fue derogada por subrogación y, por ello, no es procedente realizar el control de constitucionalidad propuesto en la demanda”[31]. Por esta razón, solicitó a la Corte Constitucional proferir un fallo inhibitorio por carencia de objeto.

II. CONSIDERACIONES

G. Cuestión previa: Vigencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973

61. Antes de determinar la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la demanda contra el aparte del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, es necesario verificar si se encuentra vigente.

62. Vigencia de la norma demandada y competencia de la Corte Constitucional

para pronunciarse sobre su constitucionalidad. Como lo destacó la Procuradora, el artículo 15 de la Ley 29 de 1972 fue subrogado por los artículos 13 de la Ley 1796 de 2016 y 86 de la Ley 1955 de 2019. Lo cierto es que la Corte declaró la inexecutable de ambas normas por vicios de forma, sin declarar expresamente la reviviscencia del artículo 15. De ahí que, sea necesario que la Sala analice la eventual configuración de los requisitos previstos en la jurisprudencia para declarar la reviviscencia y, con ello, considerar la posibilidad de realizar un control de constitucionalidad de la norma.

63. Sobre el fenómeno procesal de la reviviscencia. Según la jurisprudencia, la reviviscencia es el fenómeno jurídico en virtud del cual una disposición derogada por una norma declarada inexecutable se reincorpora al ordenamiento jurídico[32]. En un principio, esta Corte consideró que la inexecutable de una norma generaba automáticamente la reviviscencia de aquellas que hubiese derogado o subrogado[33]. No obstante, esta Corporación precisó que dicho fenómeno no opera de forma automática como consecuencia directa o efecto necesario de las decisiones de inexecutable, sino que se requiere de un examen en cada caso concreto para determinar si concurren las condiciones que justifiquen la necesidad de reincorporación de la norma derogada o subrogada al ordenamiento jurídico[34]. Al respecto, recientemente la Corte sostuvo que: “[l]a reviviscencia es un fenómeno jurídico en virtud del cual una «norma derogada por una ley posteriormente declarada inexecutable» recobra su vigencia en el ordenamiento. Este tribunal ha manifestado que la reviviscencia no es un efecto inmediato de las decisiones de inexecutable”[35].

64. En la Sentencia C-402 de 2010, esta Corporación sostuvo que los presupuestos para la reviviscencia tienen que ver con (i) el imperativo de determinar el peso de “los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales”[36]. De manera que, para la Corte, la reincorporación de la disposición será obligatoria, cuando el vacío normativo que su ausencia generaría podría afectar o poner en riesgo los derechos

fundamentales. Además, señaló que la reviviscencia de una norma derogada no tiene un carácter declarativo en la parte resolutive de la sentencia, sino que el análisis de la Corporación debe limitarse a determinar si el caso concreto cumple con los requisitos para que opere la reviviscencia del precepto derogado.

65. Más adelante, la Sentencia C-286 de 2014 advirtió las condiciones para la aplicación de la figura de la reviviscencia. En concreto, sostuvo que deben presentarse argumentos respecto a la necesidad de reincorporación, por razones de “(a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles”[37]. En esa misma línea, en la Sentencia C-394 de 2020, la Corte indicó que la reviviscencia debe examinarse caso a caso “para garantizar la supremacía constitucional, en razón del impacto que tendría la inexequibilidad frente al ordenamiento jurídico y respecto de los derechos de las personas”[38]. Esa postura fue reiterada en la Sentencia C-075 de 2022.

66. En consideración a lo expuesto, recientemente, la Sala precisó que el fenómeno de la reviviscencia de una disposición derogada opera, cuando: (i) las normas que han de recuperar su vigencia son acordes a la Constitución; y, (ii) su reincorporación es necesaria para “a) evitar vacíos normativos, b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional”[39]. Además, aclaró que, a pesar del análisis caso a caso de estos requisitos, la reviviscencia no tiene que declararse en la parte resolutive de la sentencia, sino que puede limitarse al estudio de los requisitos en la ponencia[40].

67. Ahora bien, en cuanto a la oportunidad para determinar la reviviscencia, la Corte ha entendido que es posible hacerlo cuando se expulsa del ordenamiento la norma derogatoria con la sentencia, así como cuando se adelanta un eventual nuevo control de constitucionalidad del precepto con ocasión de una demanda[41]. Ciertamente, en la

mayoría de sus fallos, esta Corporación ha establecido de forma expresa que, ante la declaratoria de inexecutable de la norma examinada, es necesario determinar si se reincorpora al ordenamiento jurídico la disposición que había derogado o subrogado[42]. Sin embargo, en varias oportunidades, ha declarado la reviviscencia en una decisión posterior, al estudiar la constitucionalidad de la norma reintegrada al ordenamiento jurídico.

68. En efecto, en esta línea, se advierte que la Sentencia C-402 de 2010 declaró la reviviscencia del artículo 78 de la Ley 160 de 1994, tras considerar que la norma tenía una relación inescindible con el derecho fundamental al mínimo vital, al acceso a la tierra agraria por parte de la población campesina y con la protección a la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Para justificar su postura, la Sala advirtió que, aunque la norma ejusdem fue derogada por la Ley 1152 de 2007, lo cierto es que esta última disposición fue declarada inexecutable por la Sentencia C-175 de 2009. De manera que, en atención a la importancia de la disposición acusada para la protección de los derechos fundamentales de determinados grupos minoritarios, el artículo 78 de la Ley 160 de 1994 estaba vigente y esta Corporación estaba habilitada para adoptar una decisión de fondo. Adicionalmente, indicó que, si bien la Corte debió declarar la reviviscencia en la Sentencia C-175 de 2009, ello no representaba un impedimento para reconocer en esa oportunidad su vigencia.

69. En el mismo sentido, la citada Sentencia C-251 de 2011 declaró la reincorporación al ordenamiento jurídico del artículo 6° del Decreto 4819 de 2010. En concreto, la Sala señaló que esa norma fue modificada en su integridad por el artículo 4 del Decreto 142 de 2011. En todo caso, este último fue expedido con fundamento en el Decreto 020 de 2011[43], el cual fue declarado inexecutable en la Sentencia C-216 de 2011. Por tanto, en la precitada Sentencia C-251 de 2011, la Corte precisó que considerar que la norma que establecía la transferencia de recursos por parte del Fondo de Adaptación al ordenamiento jurídico no estaba vigente en el ordenamiento jurídico, se dejaría sin sustento una de las funciones esenciales de la entidad y afectaría el principio de legalidad. Esto, en la medida en que tal institución debe contar con una autorización legal expresa para realizar este tipo de operaciones. Además, señaló que vulneraría los derechos fundamentales de las personas afectadas por el fenómeno de la Niña, porque sin la posibilidad de transferir

recursos, no podrían atender la declaratoria de emergencia correspondiente. En consecuencia, determinó la reviviscencia de la norma cuestionada y estudió el fondo de la controversia.

70. En el mismo sentido, pero de manera más reciente, en la Sentencia C-155 de 2022 la Sala Plena declaró la reviviscencia del artículo 34 de la Constitución, que había sido subrogado mediante el Acto Legislativo 01 de 2020. Esto, a pesar de que en la Sentencia C-294 de 2021, en que se declaró la inexecuibilidad de dicho Acto Legislativo, la Corte guardó silencio sobre la reincorporación al ordenamiento jurídico de la versión original del artículo 34. Lo anterior permite concluir que la Sala Plena ha admitido la declaratoria de reviviscencia de normas en una decisión posterior a aquella en la que la disposición subrogatoria o derogatoria fue declarada inexecutable.

71. En suma, el fenómeno procesal de la reviviscencia tiene lugar respecto de normas acordes con la Constitución, cuya reincorporación al ordenamiento jurídico sea necesaria para “a) evitar vacíos normativos, b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional”[44]. La Corte puede declarar su configuración en la sentencia que resolvió la inexecuibilidad de la norma subrogatoria o derogatoria, según corresponda; o, en el fallo que estudia la constitucionalidad de la disposición cuya vigencia es fundamental en el ordenamiento jurídico a efectos de evitar un vacío normativo.

72. Análisis del caso concreto sobre la reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973. Como se indicó, el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 fue subrogado mediante el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016. Tal disposición fue declarada inexecutable en la Sentencia C-285 de 2017, la cual no estableció expresamente la reviviscencia. Sin perjuicio de esto, el Legislador consideró que dicho artículo estaba vigente y propuso nuevamente su subrogación en el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, y a través de la Sentencia C-084 de 2022, la Corte lo declaró inexecutable, sin declarar de forma explícita el fenómeno de la

reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973. De ahí que, la ausencia de declaratoria expresa de reviviscencia exige que la Sala determine si en este caso operó dicho fenómeno o no[45].

73. Revisado el asunto de acuerdo con la línea jurisprudencial expuesta, el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 está vigente porque de lo contrario se generaría un vacío normativo que afectaría la seguridad jurídica de las entidades públicas del sector central y descentralizado territorial y por servicios. Se pasan a examinar los criterios de la reviviscencia que fueron expuestos previamente.

74. Primero, el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en principio, es constitucional. Esencialmente por dos razones. La primera es que la Sentencia C-216 de 1994, en su momento, declaró la exequibilidad de todo el artículo respecto de los cargos de inconstitucionalidad formulados en esa oportunidad. En dicha providencia se destacó la importancia de contar con este tipo de repartos notariales. La segunda es que tanto el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 como el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 pretendían modificar el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, más no suprimirlo. La declaratoria de inexequibilidad de tales preceptos obedeció al incumplimiento del principio de unidad de materia respecto de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones, más no a una contradicción directa de dicho precepto con la Constitución. En consecuencia, la Corte considera que la reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 es procedente pues, en principio, no contradice la Constitución Política.

75. Segundo, la reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 resulta necesaria para evitar un vacío normativo que afecte la seguridad jurídica. Esta norma impone la obligación de “la nación, los departamentos y municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta” de someter a reparto notarial los actos que deban celebrar mediante escritura pública, cuando en el círculo haya más de una notaría. Este procedimiento debe

cumplirse conforme a la reglamentación realizada por la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual pretende evitar que la Administración establezca privilegios a favor de algún notario.

76. La Superintendencia mencionada reglamentó el sistema de reparto notarial del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, a través de la Resolución 01578 de 22 de febrero de 2023 “[p]or la cual se establece el procedimiento de reparto de que tratan los artículos 15 de la Ley 29 de 1973, el artículo 15 de la Ley 1183 de 2008 y, se reglamenta el trámite especial de reparto de que trata el inciso 2 del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012”. Esta Resolución distingue dos tipos de reparto notarial: el ordinario y el especial. El reparto previsto en el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 corresponde al ordinario. Respecto a este reparto ordinario, los artículos 7 y 8 ejusdem disponen que es la entidad obligada la que debe adelantar las actuaciones para radicar las solicitudes de reparto notarial, las cuales son analizadas por la Dirección de Administración Notarial.

77. Pues bien, en lo que atañe a la entidad obligada, se advierte que en la Sentencia C-216 de 1994, la Corte Constitucional precisó que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 establece una obligación en cabeza de las entidades públicas de someter los actos que deben celebrar mediante escritura pública a reparto notarial. Esto, con el fin de garantizar que las notarías que tienen una baja demanda de servicios notariales cuenten con los ingresos necesarios para garantizar la prestación del servicio. Así las cosas, es claro que el reparto notarial derivado del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 se creó como una obligación a cargo de las entidades públicas enunciadas en la norma, la cual se concreta en el artículo 4 de la Resolución 01578 de 22 de febrero de 2023[46].

78. Con este panorama, la falta de reincorporación de la norma generaría un vacío normativo, en el sentido de que eliminaría la obligación que tienen las entidades públicas referidas en la norma, de cumplir con este procedimiento de reparto, reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro en los términos anunciados. En este punto, vale la

pena recordar que la administración pública está vinculada al principio de legalidad del artículo 6 de la Constitución de forma positiva, por lo que, solamente está facultada para realizar aquello que la ley y la Constitución le autorice. En este sentido, la obligación de las entidades públicas de someter aquellos actos que deben protocolizarse mediante escritura pública a reparto notarial, cuando en el círculo haya más de una notaría, debe ser expresa y dirigida a las mismas. De manera que, la falta de reviviscencia de la norma conllevaría a que las entidades públicas tendrían la libertad de elegir las notarías en las que protocolizarían los actos que deben formalizar mediante escritura pública.

79. Por otro lado, la Ley 1952 de 2019 “[p]or medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, en sus artículos 78 y 79, establece que los notarios que incumplan sus deberes- entre ellos el del numeral 2 del artículo 79 de acuerdo con el cual deben someter a reparto las minutas de las escrituras públicas correspondientes a los actos en los cuales intervengan entidades administrativas del sector central y descentralizado territorial y por servicios[47]- incurrirán en una falta disciplinaria grave.

80. Pues bien, la Sala advierte que el deber establecido en el artículo 79.2 ejusdem está dirigido exclusivamente a los notarios y no establece una obligación concreta en cabeza de las entidades públicas que otorgan la escritura pública. Por lo tanto, no puede concluirse que por la sola existencia del deber de los notarios antes señalado, las entidades públicas continuaron con la obligación de someter a reparto sus actos, pues lo cierto es que la norma que expresamente las obligaba a ello habría desaparecido del ordenamiento.

81. Lo anterior, afecta la seguridad jurídica de las entidades públicas, pues genera incertidumbre frente al deber de someter a reparto los actos notariales mencionados. Si bien la norma que las obligaba a realizar estas actuaciones habría desaparecido del ordenamiento y, por tanto, estarían en libertad de escoger la notaría en la que realizarían

sus trámites, lo cierto es que, en caso de abstenerse de realizar este trámite, los notarios podrían ser sancionados. En esa medida, no existiría certeza respecto de la existencia de la obligación descrita, ni de los encargados de ejecutarla. Esta situación cobra especial relevancia, si se tiene en cuenta que la regulación administrativa del sistema de reparto notarial impone la obligación a las empresas del sector descentralizado, más no a los notarios.

82. En los términos expuestos, esta Corporación encuentra acreditados los requisitos establecidos por la jurisprudencia para la reviviscencia de normas derogadas por disposiciones posteriormente declaradas inexecutable. En consecuencia, entiende que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 está vigente en el ordenamiento jurídico.

83. Competencia para el análisis de constitucionalidad de las normas proferidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución 1991. Ahora bien, concluido lo anterior, esta Sala encuentra relevante señalar que, aunque la expresión objeto de control se encuentra en una ley que es anterior a la Constitución Política de 1991, la Corte tiene plena competencia para analizar su constitucionalidad. En efecto, lo primero que debe señalarse es que la Constitución produjo efectos inmediatos tras su entrada en vigencia y debe tenerse como parámetro de control para evaluar la constitucionalidad de las normas legales que la precedieron. No obstante, su entrada en vigor en los términos del artículo 380 de la Constitución, no se tradujo en la derogatoria de todas las normas legales o reglamentarias vigentes para ese momento. Por el contrario, la legislación preexistente mantuvo su exigibilidad en consonancia con el marco constitucional actual[48].

84. De conformidad con lo anterior, en línea lo previsto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, esta Corporación tiene competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra cualquier norma con rango y fuerza de ley, inclusive, sobre todas aquellas normas que precedieron a la Constitución de 1991[49].

85. Así las cosas, la Corte reafirma que tiene competencia para conocer y decidir las demandas de inconstitucionalidad contra leyes anteriores a la expedición de la Constitución de 1991, en tanto la entrada en vigencia de esta última no supuso la derogatoria de la Ley 29 de 1973, en donde se encuentra contenida la expresión normativa reprochada.

H. Competencia

86. De conformidad con lo explicado en el primer acápite de las consideraciones y lo que establece el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Sala Plena de esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad promovida en este caso.

I. Análisis de aptitud de la demanda

87. La Presidencia de la República y la Superintendencia de Notariado y Registro en su intervención indicaron que la demanda no era apta y, por lo tanto, la Corte debe contemplar la posibilidad de inhibirse.

88. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la Sala Plena de la Corte Constitucional tiene competencia para pronunciarse sobre la aptitud de la demanda después de que se haya surtido el espacio procesal para las intervenciones y conceptos de expertos, y con ello determinar si en efecto se acreditan las exigencias para realizar un pronunciamiento de fondo[50].

89. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito y cumplir los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir de manera literal su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para su expedición y la forma en que este fue quebrantado y (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda. El tercero de los referidos requisitos (concepto de violación), involucra una carga material que exige a los demandantes cumplir con unos mínimos argumentativos.

90. En efecto, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, ha desarrollado los requisitos de: (i) claridad, el cual exige la existencia de una secuencia conductora que permita un fácil entendimiento de las razones de la demanda; (ii) certeza, esto es que la censura recaer sobre una proposición jurídica real y no como resultado de una inferencia subjetiva por parte del demandante; (iii) especificidad, implica exponer con claridad cómo la norma demandada transgrede la Constitución Política, lo cual descarta argumentos genéricos, globales y abstractos; (iv) pertinencia, este requisito exige el uso de argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación, y (v) suficiencia, esta carga exige que la demanda tenga un alcance persuasivo; esto es, que logre generar una mínima duda sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada[51].

91. En el asunto objeto de estudio, la demanda está dirigida a demostrar que la expresión “empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta” del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 es contraria a la Constitución Política, porque les impone a esas entidades la obligación de someter a reparto notarial los actos y negocios jurídicos que deban otorgar o celebrar por escritura pública cuando en el círculo haya más

de una notaría. Para el demandante, esto supone un trato discriminatorio injustificado y una desventaja competitiva para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, así como una afectación a su derecho de rogación y al de sus usuarios, pues no están en libertad de escoger a su arbitrio la notaría para acceder al servicio notarial respectivo.

92. En esa medida, el actor aseguró que la norma acusada les impone una carga desproporcionada e irrazonable a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta que no solo afecta su derecho a la libre competencia (art. 333 de la Constitución), sino que desconoce el régimen constitucional y legal de estas entidades (arts. 209, 210, 334 y 335 de la Constitución).

93. En estos términos, el magistrado sustanciador admitió la demanda bajo el entendido de que el actor aclaró cuáles eran las normas constitucionales respecto de las que se consideraba debía adelantarse el parámetro de control constitucional y señaló razones respecto de cada una para explicar la inconstitucionalidad del aparte demandado. Además, porque cumplió con la carga argumentativa adicional requerida para el cargo por violación del principio de igualdad, al haber acreditado los tres pasos previstos por la jurisprudencia para la aptitud para este tipo de cargos.

94. Dicho lo anterior, para la Sala Plena la demanda no supera el examen de aptitud, por no cumplir con las cargas argumentativas mínimas exigidas, tal como se expone a continuación.

95. La demanda no satisface el requisito de claridad. La Sala observa que el argumento central del demandante se limita a cuestionar que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estén sujetas al reparto notarial, a pesar de que sus competidoras privadas, que desarrollan los mismos actos en virtud de

actividades regidas por el derecho privado, no lo están. Sin embargo, no resulta claro si formuló un único reproche general o si presentó cargos autónomos por la presunta vulneración de los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución.

96. Aunque el actor invocó la supuesta violación de los artículos antes mencionados, únicamente desarrolló argumentos relativos al derecho a la igualdad, la libre competencia y el derecho de rogación. En el escrito de corrección, al referirse al artículo 209, se limitó a citar la norma y a señalar que no existía justificación para aplicar el reparto notarial a los actos realizados en ejercicio de las actividades comerciales e industriales de las referidas entidades. Respecto del artículo 210, afirmó que estas se rigen por el derecho privado, por lo que someterlas al reparto notarial resultaba desproporcionado. En este sentido, la Sala advierte que a pesar de que el demandante se refirió a los anteriores preceptos constitucionales, enfiló su reproche a fundamentar nuevamente la violación al principio de igualdad.

97. De igual manera, al subsanar la demanda, el actor alegó la transgresión de los artículos 334 y 335. Frente al primero, indicó que el reparto notarial afectaba la eficacia y competitividad de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, lo que iba en contra de una de las formas en que el Estado interviene en la economía. Respecto del segundo, sostuvo que no existía justificación para imponer exigencias a dichas entidades cuando sus pares privadas no las enfrentaban, a pesar de que la actividad financiera, bursátil, aseguradora y manejo de recursos captados del público también podía ser desarrollada por esas entidades. Nuevamente, basó estos cargos en la vulneración del principio de igualdad y de la libre competencia.

98. En consecuencia, la Sala concluye que (i) no es claro si se planteó un único reproche o cargos diferenciados por la violación de cada disposición constitucional invocada y (ii) existe una ausencia de argumentación específica respecto de los artículos 209, 210, 334 y 335 de la Constitución.

99. Así mismo, el actor señaló que el precepto demandado vulneraba el derecho de rogación de los particulares que realizaban negocios jurídicos con las empresas industriales y comerciales del Estado y con las sociedades de economía mixta. De igual manera, manifestó que ese derecho también le era desconocido a esas entidades, dado que al ejecutar sus actividades comerciales e industriales se regían por el derecho privado y actuaban como particulares. Sin embargo, para la Sala no es claro por qué el accionante hace depender la presunta violación del derecho de rogación de la supuesta violación del derecho de acceso a la administración de justicia y de la seguridad jurídica. Esto, además, sin invocar las disposiciones constitucionales en las que están contenidas estas garantías superiores, aparentemente desconocidas. De otra parte, el accionante no tiene en cuenta que la Sentencia C-216 de 1994, a la que él mismo hace referencia, adscribió el derecho de rogación al principio de autonomía de la voluntad privada, y no a los preceptos de acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica. Por este motivo, la argumentación no satisface el requisito de claridad.

100. La demanda no satisface el requisito de especificidad. Además de lo señalado antes, la Sala advierte que el actor centra su reproche en la faceta privada de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sin atender que esta debe entenderse en armonía y coordinadamente con su faceta pública al hacer parte de la Administración. En efecto, en la corrección el accionante se limita a insistir que la medida impuesta en la norma supone una desventaja competitiva de estas empresas frente a sus competidores del sector privado y que la misma no tiene justificación desde el punto de vista constitucional, sin desarrollar su argumento ni justificar por qué resultaba contraria a los principios que rigen a la administración pública y a los fines que persigue la medida. De igual manera, el demandante no tiene en cuenta que a pesar de que estas entidades tienen funciones asimilables a los particulares, cuentan con participación del Estado y con capital público que las hace destinatarias de mayores cargas y deberes que las predicables de las empresas privadas.

101. Por esta vía, la demanda tampoco acredita las exigencias particulares de

argumentación establecidas en la jurisprudencia en torno a reproches por vulneración del principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución) tal como lo manifestaron la Presidencia de la República y la Superintendencia de Notariado y Registro en sus intervenciones. Bajo el criterio de ambas, el demandante no identificó dos grupos de sujetos que fueran comparables, ni explicó las razones por las cuales las personas jurídicas mencionadas en la demanda estaban sometidas a un tratamiento inequitativo injustificado.

102. Para desarrollar este análisis, la Sala recuerda que la jurisprudencia constitucional exige una mayor carga argumentativa para valorar el cumplimiento del requisito de especificidad, en los cargos por la presunta vulneración del principio de igualdad. En concreto, ha señalado que, como mínimo, el demandante debe indicar (i) cuáles son los grupos o situaciones comparables y cuál es el criterio de comparación (*tertium comparationis*), (ii) en qué consiste el trato discriminatorio o igualitario que la disposición genera, y (iii) por qué el referido tratamiento vulnera la Constitución[52]. Estos son los elementos que permitirían agotar la primera fase del juicio integrado de igualdad que, de proceder el examen de mérito, debería realizar la Corte Constitucional. Para la Sala Plena, la demanda no satisface en su totalidad las exigencias referidas por las siguientes razones.

103. El demandante identificó los sujetos comparables y el criterio de comparación. Tanto en la demanda como en el escrito de corrección, el actor presentó como sujetos comparables, de un lado, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, y de otro, a las empresas del sector privado con las que compiten.

104. La Sala advierte que la jurisprudencia constitucional ha precisado que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta cuentan con una participación parcial de capital público, y hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. De igual manera, se ha señalado que a pesar de su naturaleza pública y de estar vinculadas a la Administración, ejecutan actividades industriales o comerciales,

tienen ánimo de lucro y se rigen por el derecho privado, al igual que las empresas del sector privado con las que compiten. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta no son exactamente iguales a sus competidoras del sector privado, pues no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal dada la participación pública en la constitución de su capital[53].

105. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación también ha señalado que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en el desarrollo de sus actividades industriales y/o comerciales, deben ser tratadas bajo las mismas condiciones establecidas para las compañías particulares[54].

106. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el demandante proporcionó argumentos dirigidos a identificar los sujetos que en su criterio resultan comparables -las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, y las empresas privadas con las que compiten-, esto, en la medida en que, según el actor, son comparables al ejecutar las mismas actividades comerciales y/o industriales que se rigen por el derecho privado.

107. El demandante identificó tratamiento desigual entre iguales. En este punto, el actor señaló que, no obstante, las sociedades del sector privado despliegan “actividades industriales y comerciales idénticas a las desarrolladas por empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, a estas últimas se les impone una carga desproporcionada e irrazonable, como es someter sus actos a reparto notarial”[55]. En este sentido, adujo que la diferencia de trato se origina como consecuencia de la exigencia consagrada en el precepto demandado, de acuerdo con la cual las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta deben someter a reparto notarial los actos que deban protocolizarse en escritura pública, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría; mientras que, para los actos que las entidades

privadas deben celebrar por medio de escritura pública, no existe dicha exigencia de reparto.

108. El demandante no explicó por qué el trato diferenciado es injustificado. Aun cuando el demandante indica que se genera un aparente trato desigual entre las empresas privadas y las entidades descentralizadas por servicios a las que se refiere la norma, lo cierto es que al corregir la demanda no indicó si ello perseguía un objetivo constitucional válido, ni explicó por qué, a su juicio, ese trato diferencial era irrazonable. En lugar de desarrollar una argumentación autónoma, el actor incurrió en una “petición de principio”[56], al suponer que la diferenciación carecía de justificación constitucional por el solo hecho de que las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta competían en condiciones similares con el sector privado. Sin embargo, no aportó evidencia independiente ni desarrolló argumentos que permitieran llegar a tal conclusión.

109. En efecto, el demandante se limitó a señalar que, al estar en un plano de igualdad las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, respecto de sus competidoras del sector privado -para los efectos de las actividades comerciales e industriales que desarrollan-, no existía una justificación desde el punto de vista constitucional para imponerles a esas empresas públicas y a sus usuarios la exigencia del reparto notarial, pese a que las hacía menos competitivas respecto de sus pares del sector privado[57]. De igual manera, indicó que aunque podía decirse, en principio, que el trato diferenciado estaba justificado porque la Corte Constitucional en la Sentencia C-216 de 1994 señaló que la Administración Pública debía estar regida por el ordenamiento legal, guiada por la objetividad y evitar las discriminaciones o favorecimientos en favor de algún particular, lo cierto era que tratándose de las actividades industriales y comerciales que desarrollaban las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta no había una razón que justificara imponerles la obligación de cumplir con un reparto notarial[58].

110. Pues bien, para la Sala es claro que aun cuando los sujetos comparados participan en el mercado, lo cierto es que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta tienen un régimen o características naturalmente distintas que, en principio, justifican un tratamiento distinto, pese a que desarrollan actividades industriales o comerciales sujetas al derecho privado al igual que sus competidoras del sector privado. Por esto, el actor debía explicar por qué pese a tales diferencias el tratamiento desigual era injustificado a la Constitución.

111. Es importante destacar que los entes descentralizados por servicios, a los que se refiere el precepto demandado, están sujetos al cumplimiento de los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Esto, en principio, justificaría el trato desigual previsto en la norma cuestionada, en la medida en que busca garantizar la observancia de los principios de transparencia y moralidad por parte de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. De igual manera, conforme a lo dispuesto por esta Corporación en la Sentencia C-216 de 1994, la disposición demandada también persigue asegurar el principio de igualdad entre las notarías de un mismo círculo. Sobre este punto, la Corte sostuvo:

“La potestad reglamentaria del presidente de la República señalada en el artículo 189-11 de la Constitución, no se vulnera en este evento, porque el reparto notarial implica el ejercicio de un deber impuesto por la ley al superintendente en el ámbito de su competencia, no correspondiendo, por tanto, a la órbita calificada y especial de aquel. Con respecto a la supuesta violación del derecho a la igualdad aducida por el demandante, esta Corporación encuentra que, por lo contrario, 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”.

112. Con todo, el actor no logró desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma demandada, pues no cumplió con la carga argumentativa mínima exigida para cuestionar de manera adecuada el trato diferenciado establecido por el legislador. En efecto, no explicó por qué las diferencias entre los sujetos comparados no justificaban un trato distinto a la luz de la Constitución. En consecuencia, no se advierte una vulneración manifiesta del principio de igualdad que justifique un pronunciamiento de fondo sobre la norma demandada.

113. La demanda no satisface el requisito de pertinencia. La demanda no sustentó su reproche en elementos normativos o jurídicos, sino que lo hizo en las supuestas consecuencias desfavorables que la aplicación del reparto notarial genera para las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, consecuencias que el demandante no demostró mediante pruebas que permitieran advertir las implicaciones negativas que tiene la norma reprochada para las operaciones de esas entidades y su impacto al competir en el mercado. En consecuencia, el demandante sustentó los cargos por cada uno de los preceptos constitucionales supuestamente infringidos en problemas relacionados con la aplicación de la norma, como se afirmó antes, y no con su constitucionalidad en abstracto.

115. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que las limitaciones impuestas a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta deben analizarse bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto se debe a que, en dichas entidades, es necesario armonizar el interés general con los intereses particulares.

Por lo tanto, contrario a lo afirmado por el demandante, las restricciones a la libertad de empresa y a la libre competencia que se aplican a estas entidades no pueden considerarse inconstitucionales simplemente porque no son idénticas o absolutas como aparentemente sí rigen para las empresas privadas con las que compiten. Al respecto, esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

“De igual manera, en relación con la prevalencia del interés general ha de decirse que una de las razones determinantes de la intervención del Estado en la economía, es precisamente la necesidad de resolver las tensiones que vienen a presentarse entre el interés general y los intereses privados que son propios de la actividad empresarial de los particulares.

En relación con la forma en que han de resolverse dichas tensiones ha dicho esta Corporación:

“Esa facultad de intervención se ve claramente reflejada en el artículo 333 de la Constitución que expresamente dispone que “la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” y en el artículo 334 ibídem, conforme al cual la dirección general de la economía está a cargo del Estado y éste intervendrá, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados para “racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Es precisamente con el fin de lograr el cumplimiento de los aludidos fines constitucionales que el legislador puede intervenir la actividad económica.

Al respecto la Corte ha afirmado:

“Puede decirse que la actividad intervencionista del Estado en la economía pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos, como en el de la prestación de los servicios públicos que se vincula la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos. Por ello, en las normas de intervención que así expide el legislador, está presente la tensión entre la libertad de empresa y la prevalencia del interés general.

Pero más allá de esta tensión entre el interés público y el privado, es preciso recordar que la libertad de empresa es reconocida a los particulares por motivos de interés público. Al margen de lo que las distintas escuelas económicas pregonan sobre la incidencia de la competencia libre en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, lo cierto es que la Carta, como se dijo, admite que la empresa es motor de desarrollo. Por ello, a la hora de evaluar la tensión entre el interés público y el privado presente en las normas de intervención económica, el juez constitucional debe acudir a criterios de proporcionalidad y razonabilidad que, dando prevalencia al interés general y la vigencia del principio de solidaridad, no desconozcan el núcleo esencial de las libertades económicas, cuyo reconocimiento, en últimas, también se establece por motivos de interés colectivo”[59].

116. En consecuencia, se advierte que el actor no presentó argumentos que permitieran establecer que la presunta inconstitucionalidad de la norma derivaba de una confrontación directa con el texto constitucional, y no simplemente de dificultades en su aplicación, las cuales además no contaron con soportes para su demostración. Tampoco expuso razones suficientes para sustentar por qué las libertades económicas de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta no deberían estar sujetas a limitaciones derivadas de los intereses generales que, en su calidad de entidades públicas, también están obligadas a promover, pues no únicamente persiguen los intereses particulares vinculados a su participación en el mercado. Así las cosas, la Sala concluye que la demanda tampoco cumple con el requisito de pertinencia.

117. Dicho todo esto, la Corte concluye que los argumentos planteados por el demandante carecen de claridad, especificidad y pertinencia. Por tanto, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta” del artículo 15 de la Ley 29 de 1973.

118. Finalmente, esta decisión implica la ausencia de cosa juzgada constitucional frente a la disposición jurídica impugnada, por lo que se torna viable a posibilidad de presentar nuevas acciones de inconstitucionalidad contra ella[60].

III. 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,

RESUELVE

ÚNICO. Declararse INHIBIDA para conocer la demanda propuesta en esta oportunidad en contra del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 “por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones”, por la ineptitud sustantiva en los términos expuestos en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente Digital, archivo “D0015834-Presentación Demanda-(2024-04-14 19-50-01)”.
Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=80099>, p. 1.

[2] Publicada en el Diario oficial No. 34.007.

[3] Expediente digital, archivo: “D0015834-Corrección a la Demanda-(2024-05-15 19-05-58)”. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=82309> , p. 5.

[5] Ibid, pp. 5-6.

[6] Ibid., p. 6.

[7] Expediente Digital, archivo: "D0015834-Corrección a la Demanda-(2024-05-15 19-05-58)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=82309>, p. 7.

[8] Ibid, p. 7.

[9] Expediente digital, archivo "D0015834-Presentación Demanda-(2024-04-14 19-50-01)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=80099>, p. 6.

[10] Expediente Digital, archivo "D0015834-Presentación Demanda-(2024-04-14 19-50-01)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=80099>, p. 6.

[11] Ibidem, p. 6.

[12] [12] Expediente Digital, archivo: "D0015834-Corrección a la Demanda-(2024-05-15 19-05-58)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=82309>, p. 9.

[13] Ibidem, p.9-10.

[14] Ibidem, p.10.

[15] Ibidem, p. 10.

[16] Notificado mediante el Estado No. 069 del 9 de mayo de 2024. Expediente digital, archivo: "D0015834-Auto Inadmisorio-(2024-05-0905-25-32)(1)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=81962>.

[17]Expediente digital, archivo: "D0015834-Corrección a la Demanda-(2024-05-15 19-05-58)". Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=82309>.

[18] Notificado mediante el Estado No. 080 del 29 de mayo de 2024. Expediente digital,

archivo: “D0015834-Auto Admisorio-(2024-05-29). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=82999>.

[19] El término para que los invitados conceptuaran, de acuerdo por lo informado por la Secretaría de la Corte Constitucional, venció el 21 de junio de 2024. De manera extemporánea, se recibieron las siguientes intervenciones: (i) el profesor Héctor Santaella Quintero solicitó declarar la exequibilidad de la norma, al considerar que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, en tanto entidades estatales, están sujetas a los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución, por lo que no pueden equipararse a sus competidoras privadas ni alegar una vulneración al principio de igualdad o a la libertad de empresa, (ii) el doctor Mauricio Velandia propuso declarar la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que el reparto notarial debe efectuarse de manera consecutiva al interior de cada empresa estatal, lo cual evita privilegios indebidos y garantiza celeridad y trazabilidad en trámites que comprometen recursos públicos, (iii) el Fondo Nacional de Ahorro solicitó declarar la inconstitucionalidad, al afirmar que el reparto notarial ha generado demoras significativas en la legalización de créditos de vivienda, lo cual ha afectado el derecho de los afiliados a elegir notaría y ha producido una desventaja frente a competidores que no se someten a dicho trámite, (iv) El Ministerio de Hacienda pidió a la Corte pronunciarse sobre la vigencia del artículo 15 de la Ley 23 de 1973, al considerar que la reviviscencia normativa no opera de forma automática. Solicitó integrar unidad normativa con el artículo 79.2 de la Ley 1952 de 2019, por su contenido análogo, y propuso que el reparto notarial se aplique solo cuando las empresas estatales no actúen en competencia directa con el sector privado, (v) la Defensoría del Pueblo solicitó declarar la exequibilidad de la norma acusada, al considerar que la cosa juzgada no afecta la validez constitucional del precepto y (vi) el Banco de la República apoyó el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y solicitó a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la derogatoria o reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 en aras de tener certeza jurídica sobre la vigencia y aplicabilidad de la norma. Además, pidió que en consideración a la autonomía funcional, patrimonial y régimen especial del Banco de la República, y a partir de una interpretación sistemática del mentado artículo 15 y del artículo 79 de la Ley 1952 de 2019, se establezca con claridad que la intención de la norma no fue someter a reparto notarial a todas las entidades de derecho público, sino solamente a aquellas establecidas expresamente en el artículo 15 en cuestión, por lo que el Banco de la República está excluido de dicho reparto al ser un organismo

autónomo e independiente fuera de la rama ejecutiva del poder público.

[20] Esta intervención oficial se presentó conjuntamente con el concepto solicitado a la Superintendencia de Notariado y Registro.

[21] Expediente digital, archivo “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-06-21 18-17-54)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84066>.

[22] El ciudadano radicó una intervención el 20 de junio de 2024 y otra el 21 del mismo mes y año, por lo que se tendrá en cuenta la última radicada. Expediente digital, archivo: “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-06-22 00-42-26)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84098>

[23] Expediente digital, archivo: “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-06-22 00-33-52)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84096>

[24] Expediente digital, archivo: “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-06-23 22-53-12)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84118>

[25] Expediente digital, archivo: “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-06-11 10-37-36)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=83618>

[26] Expediente digital, archivo: “D0015834-Conceptos e Intervenciones-(2024-07-03 12-32-26)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84724>. Se aclara que este concepto fue radicado dentro del plazo adicional que le fue concedido a la experta mediante Auto del 20 de junio de 2024.

[27] Expediente digital, archivo: “D0015834-Peticiones y Otros-(2024-10-05 05-42-21).pdf”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=91003>, p.3.

[28] Expediente digital, archivo “D0015834-Concepto del Procurador General de la Nación- (2024-07-22 15-46-04) pdf”, p. 5. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85747>

[29] Ibid., p. 3.

[30] Ibid., p. 4.

[31] Ibid., p. 5.

[32] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 2010, C-286 de 2014, C-394 de 2020, C-075 de 2022, C-090 de 2022, C-084 de 2022, C-113 de 2022, C-237 de 2022, C-080 de 2023 y C-209 de 2023.

[33] Una reseña detallada de estos precedentes jurisprudenciales se encuentra en la Sentencia C-402 de 2010.

[34] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 2010, C-251 de 2011, C-286 de 2014, C-394 de 2020, C-075 de 2022, C-090 de 2022, C-084 de 2022, C-113 de 2022, C-237 de 2022, C-080 de 2023 y C-209 de 2023.

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-209 de 2023.

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-286 de 2014. Reiterada en las Sentencias C-133 de 2021, C-075 de 2022, C-084 de 2022 y C-014 de 2023.

[38] Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2020. Reiterada en las Sentencias C-090 de 2011 y C-113 de 2022.

[39] Corte Constitucional, Sentencia C-237 de 2022. Reiterada en la Sentencia C-209 de 2023.

[40] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-075 de 2022, C-014 de 2023, C-080 de 2023.

[41] Sobre este particular, la Corte estableció de forma expresa en la Sentencia C-251 de 2011 que: “[f]rente a la oportunidad procesal constitucional para determinar si se revive o no una norma derogada, (...) no existe un término o etapa específica para esa decisión, por

cuanto se puede adoptar en la misma providencia en la que se determina la inexequibilidad, si la Corte así lo juzga necesario, o, posteriormente, cuando deba controlar el precepto derogado, una vez se haga uso de la acción pública de inconstitucionalidad”.

[42] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-608 de 2002, C-145 de 1994, C-432 de 2004, C-421 de 2006, C-1155 de 2008, C-027 de 2012, C-286 de 2014, C-175 de 2017, C-481 de 2019, C-278 de 2019, C-394 de 2020, C-133 de 2021, C-075 de 2022, C-084 de 2022, C-090 de 2022, C-113 de 2022, C-237 de 2022, C-014 de 2023, C-080 de 2023, C-209 de 2023 y C-540 de 2023.

[43] “Por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos”

[44] Corte Constitucional, Sentencia C-237 de 2022. Reiterada en la Sentencia C-209 de 2023.

[45] El artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 establecía que el reparto notarial solo procedería en los círculos que tuvieran más de una notaría, respecto de los actos que involucraban la constitución de propiedad horizontal o de gravámenes y su correspondiente levantamiento, así como, para la adquisición o transferencia del derecho de propiedad o de bienes inmuebles respecto de los cuales comparecieran entidades financieras del Estado de orden nacional que otorgaran créditos de vivienda. Además, preveía el reparto debería realizarse internamente por cada entidad y el mecanismo utilizado por estas sería auditado anualmente por un tercero independiente.

[46] El artículo 4 de la Resolución 01578 de 22 de febrero de 2023 dispone: “Hay lugar al reparto notarial ordinario para aquellos actos que deben celebrarse por medio de escritura pública, y en los que intervenga por lo menos alguno de los siguientes otorgantes: a. Las entidades territoriales: La Nación, los Departamentos, los Distritos, los Municipios, las Áreas metropolitanas, etc. b. Sus organismos administrativos del sector central y descentralizado, territorial y por servicios. c. Entidades financieras del Estado que otorguen u otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda. d. Empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta. e. Cualquier entidad que integre la estructura de la administración pública del orden nacional o territorial. f. Las demás entidades

administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. g. Las demás entidades administrativas del orden territorial con personería jurídica que creen, organicen o autoricen las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales o Distritales. h. Los demás que determine la Ley.”

[47] El numeral 2 del artículo 79 de la Ley 1552 de 2019 dispone que: “2. Es deber de los notarios, someter a reparto las minutas de las escrituras públicas correspondientes a los actos en los cuales intervengan todos los organismos administrativos del sector central y del sector descentralizado territorial y por servicios para los efectos contemplados en el literal g) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, cuando en el círculo de que se trate exista más de una notaría”.

[48] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-486 de 1993, C-247 de 2017 y C-029 de 2020.

[49] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-014 de 1993, C-571 de 2004, C-094 de 2015, C-247 de 2017, C-537 de 2019 y C-029 de 2020. En concreto, en la Sentencia C-247 de 2017, precisó: “Si el objeto de la demanda de constitucionalidad recae sobre una disposición que fue promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, ello no implica que la norma bajo estudio deba desaparecer del ordenamiento jurídico sin consideración a su contenido normativo, sino que es preciso analizarla a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre esta disposición y los principios que orientan el nuevo modelo fijado por la Constitución de 1991, esto es, la norma no es inexecutable per se al hacer tránsito de un régimen constitucional a otro, sino es inexecutable al evidenciarse una incompatibilidad sustancial entre dicha norma y el nuevo ordenamiento constitucional.”

[50] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-781 de 2007, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-1123 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013, C-173 de 2017, C-112 de 2018, C-085 de 2018, C-389 de 2017, C-384 de 2017, C-191 de 2019, C-393 de 2019, C-269 de 2022 y C-414 de 2022.

[51] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-170 de 2004 y C-586 de 2016, entre otras.

[52] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-433 de 2021, C-317 de 2022, C-384 de 2022 y C-412 de 2022.

[53] La Corte Constitucional en Sentencia C- 529 de 2006 afirmó: “Con base en estos supuestos, es posible concluir que las sociedades de economía mixta, pese su naturaleza jurídica específica (regulación basada en las normas del derecho privado, ejecución de actividades industriales o comerciales, ánimo de lucro, entre otros aspectos) no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal, amén del aporte público en la constitución del capital social y la consiguiente pertenencia a la administración pública, en la condición de entidades descentralizadas. De esta manera, no es acertado sostener que la participación de particulares en la composición accionaria y la ejecución de actividades comerciales en pie de igualdad con las sociedades privadas sean motivos para excluir a las sociedades de economía mixta de la estructura del Estado y de los controles administrativos que le son propios y cuya definición hace parte de la potestad de configuración normativa de que es titular el legislador” (Énfasis añadido).

[54] La Corte Constitucional en Sentencia C-118 de 2018 señaló que: “en materia comercial el principio de igualdad se traduce, entre otros, en la posibilidad de que todos los sujetos y actores concurren al mercado e impide que la participación del Estado en la composición de las sociedades de economía mixta genere prácticas que afecten la libre competencia. Asimismo, este tipo de sociedades, al regir su actuación conforme al principio de igualdad tampoco están obligadas a tomar medidas que desconozcan el giro de sus negocios, ni la dinámica propia de la actividad comercial” (Énfasis añadido). A su vez en la Sentencia C-186 de 2022 se señaló: “[e]n consecuencia, la Sala considera que no es acorde con la Constitución considerar que una empresa con participación estatal está obligada, en virtud del principio de solidaridad, a asumir costos o a tener una política empresarial disímil a las empresas con las que compite o que no responda a un esquema de libre mercado. Concluir lo contrario, desnaturalizaría el régimen de servicios públicos que diseñó el Legislador, y supondría también una transgresión de la Carta Política, pues en ella se estableció explícitamente que “[l]os servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley”[138]. La Corte desataca que imponerles a las empresas con participación pública obligaciones o cargas adicionales les impediría ser competitivas respecto de las demás empresas del mercado” (Énfasis añadido).

[55] Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: "D0015834-Corrección a la Demanda-(2024-05-15 19-05-58)", p. 5.

[56] De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se incurre en la falacia de petición de principio cuando se presupone como punto de partida del razonamiento una conclusión que tendría que haberse demostrado. Al respecto se ha señalado que esta falacia tiene lugar cuando se "toma como premisa mayor lo que sería precisamente una conclusión de la controversia constitucional planteada". Corte Constitucional, Sentencias C-1064 de 2001. Ver también: Corte Constitucional, sentencias C-931 de 2009, C-370 de 2019 y C-323 de 2021.

[57]Ibid., p. 5-6.

[58]Ibid., p.5-6.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-722 de 2007. Esta sentencia cita a su vez la Sentencia C-516 de 2004.

[60] Cfr. Sentencias C-250 de 2019, C-190 de 2023 y C-321 de 2024.

This version of Total Doc Converter is unregistered.