

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Redefinición y propósitos del Constituyente de 1991

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional y restrictivo/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Condiciones/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal y material/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud expresa por el Gobierno

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETOS EXTRAORDINARIOS-Conexidad temática directa

DECRETO LEY-No extensión automática de estudio a norma habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

EXIGENCIA DE PRECISION Y CLARIDAD EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglas jurisprudenciales

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES INNECESARIOS-Alcance

Los trámites, procedimientos o procesos que se debían simplificar, suprimir o reformar eran aquellos que fueran innecesarios, “esto es, no indispensables o que no hacen falta” ya que, a la luz de los objetivos perseguidos por dichos elementos formales, pueda ser considerado como inconducente o redundante, por lo que se trata de un “requisito superfluo, fútil o baladí”. Ahora bien, en consideración del carácter no absoluto ni completamente objetivo de lo innecesario, así como de las consideraciones técnicas que deben sopesarse para llegar a tal calificación, la jurisprudencia constitucional ha reconocido, en cabeza del Presidente de la República, un razonable margen de apreciación respecto de lo innecesario, al momento de ejercer las facultades legislativas extraordinarias, siempre y cuando tal valoración coincida con la teleología de la delegación legislativa, es decir, a condición de que se persigan los fines concretos que motivaron la habilitación.

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Norma que no guarda relación con los objetivos de la ley habilitante/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Vicio de competencia por exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias

Por lo tanto, en lo que respecta a la supresión, simplificación o reforma de trámites innecesarios existentes en la Administración pública, el Presidente de la República desbordó las facultades legislativas excepcionales y transitorias. Ello conduce a la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas, considerando que en la Constitución Política “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” (artículo 121) y que, en el presente caso, el desbordamiento de las facultades legislativas extraordinarias contraviene lo previsto en el artículo 150.10 de la norma superior. Esta razón conducirá a la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas y, por lo tanto, constituye la ratio decidendi de la presente sentencia.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-Justificación

INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Efectos hasta fecha señalada

Expediente: D-13980

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

Actor: Jorge Andrés Obando Moreno.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.5, 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Andrés Obando Moreno demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

1. Mediante auto del 27 de octubre de 2020, el Magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda de inconstitucionalidad, al encontrar cumplidos los requisitos formales que permiten desatar el control de constitucionalidad.

A. NORMA DEMANDADA

1. El siguiente es el texto de la norma demandada:

DECRETO LEY 2106 DE 2019

(noviembre 22)

Diario Oficial No. 51.145 de 22 de noviembre 2019

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

ARTÍCULO 59. COMPETE A LOS NOTARIOS. Se adiciona un párrafo al artículo 3o del Decreto Ley 960 de 1970, así:

“Parágrafo. Para el desarrollo y ejecución de las competencias relacionadas en este artículo, el notario podrá adelantar las actuaciones notariales a través de medios electrónicos, garantizando las condiciones de seguridad, interoperabilidad, integridad y accesibilidad necesarias.

La Superintendencia de Notariado y Registro expedirá las directrices necesarias para la correcta prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos”.

“Artículo 18. Medios físicos, digitales o electrónicos. Las escrituras se extenderán por medios físicos, digitales o electrónicos, en caracteres claros y procurando su mayor seguridad y garantizando su perduración. Se realizarán en forma continua y sin dejar espacios libres o en blanco, escribiendo en todos los renglones o llenando los vacíos con rayas u otros trazos que impidan su posterior utilización. No se dejarán claros o espacios vacíos ni aún para separar las distintas partes o cláusulas del instrumento, ni se usarán en los nombres abreviaturas o iniciales que puedan dar lugar a confusión.

La escritura pública podrá realizarse en documento físico o electrónico, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad del documento. En todo caso, la firma digital o electrónica tendrá los mismos efectos que la firma autógrafa para la autorización y otorgamiento de escrituras públicas”.

ARTÍCULO 61. EXPEDICIÓN DE COPIAS TOTALES Y PARCIALES. El artículo 79 del Decreto Ley 960 de 1970 quedará así:

“Artículo 79. Expedición de copias totales y parciales. El notario podrá expedir copia total o parcial de las escrituras públicas y de los documentos que reposan en su archivo, por medio de su reproducción mecánica, digitalizada o electrónica. La copia autorizada dará plena fe de su correspondencia con el original.

Si el archivo notarial no se hallare bajo la guarda del notario, el servidor público responsable de su custodia estará investido de las mismas facultades para expedir copias”.

ARTÍCULO 62. DERECHO A OBTENER COPIAS. El artículo 80 del Decreto Ley 960 de 1970 quedará así:

“Artículo 80. Derecho a obtener copias. Sin perjuicio de lo previsto para el registro civil, toda

persona tiene derecho a obtener copias simples o auténticas de las escrituras públicas y demás documentos del archivo notarial.

Si se tratare de un instrumento en fuerza del cual pudiere exigirse el cumplimiento de una obligación que preste mérito ejecutivo, el notario expedirá copia auténtica y señalará la copia que presta ese mérito, que será la primera que del instrumento se expida, expresándolo así en caracteres destacados, junto con el nombre del acreedor a cuyo favor se expida, de lo cual se dejará nota de referencia en la matriz.

Si en una misma escritura constan obligaciones hipotecarias a favor de dos o más personas, el notario expedirá sendos ejemplares de la primera copia expresando en cada una de ellas el número del ejemplar de que se trata y el mérito ejecutivo para el acreedor a quien se le expide.

En la escritura por medio de la cual se enajene o traspase la propiedad sobre unidad o unidades determinadas de un edificio sometido al régimen de propiedad horizontal, no será necesario insertar copia auténtica del reglamento, siempre que la escritura de constitución se haya otorgado en la misma notaría. En caso contrario, se referirá el número, fecha y despacho notarial donde repose dicho reglamento.

La copia electrónica que presta mérito ejecutivo se expedirá conforme a las exigencias legales pertinentes.

PARÁGRAFO 1o. En las demás copias que del instrumento se compulsen en cualquier tiempo y salvo lo previsto para el caso de pérdida o destrucción de la copia con mérito para exigir el cumplimiento de la obligación, se pondrá por el notario una nota explicativa de no mérito de dichas copias para exigir el pago, cumplimiento, cesión o endoso de la obligación.

PARÁGRAFO 2o. Siempre que de una matriz de escritura se expida copia auténtica, el notario deberá consignar al margen de la misma el número de copia que corresponda, la fecha de expedición y el nombre de quien la solicita.

PARÁGRAFO 3o. La Superintendencia de Notariado y Registro, en ejercicio de sus competencias, expedirá los reglamentos y lineamientos técnicos necesarios para la expedición de copias simples, incluyendo la tarifa del trámite y sus características”.

ARTÍCULO 63. CUSTODIA Y CONSERVACIÓN DE LOS ARCHIVOS. El artículo 113 del Decreto Ley 960 de 1970 quedará así:

“Artículo 113. Custodia y conservación de los archivos. El notario será responsable de la custodia y adecuada conservación de los libros que conforman el protocolo y demás archivos de la notaría; dichos archivos no podrán retirarse de la notaría. Si hubiere de practicarse inspección judicial sobre alguno de estos libros, el funcionario que realice la inspección se trasladará a la oficina del notario respectivo para la práctica de la diligencia.

El archivo se llevará en formato físico. Cuando su trámite se surta por este medio se deberá guardar copia en medio electrónico que permita su conservación segura, íntegra y accesible, conforme a las disposiciones que regulen la materia.

Cuando los documentos se originen y se gestionen de forma electrónica, se archivarán por el mismo medio, garantizando su seguridad, autenticidad, integridad, accesibilidad, inalterabilidad, disponibilidad y actualización de la información, que a su vez se integrará con la copia electrónica del archivo generado en formato físico, en los términos establecidos por la ley.

Consolidado el archivo digital de los libros, el notario deberá remitir copia del archivo al repositorio que disponga la Superintendencia de Notariado y Registro, conforme a la reglamentación que sobre el particular expida”.

A. LA DEMANDA

El ciudadano accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, por considerar que vulneran los artículos 121, 131, 150.10 y 189.11 de la Constitución, ya que, a su juicio, materializan una extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019. Asegura que (i) dichas facultades no autorizaban al Presidente para reformar el estatuto notarial o para reformar procedimientos por fuera de la Administración pública, como son las notarías; (ii) tampoco lo autorizaban para delegar en la Superintendencia de Notariado la expedición del régimen jurídico de la prestación del

servicio público notarial a través de medios electrónicos y, por último, (iii) no existe relación entre la finalidad de las facultades extraordinarias y las disposiciones demandadas, pues en ninguno de los artículos demandados se simplifican, suprimen o reforman “trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, como lo previó la norma que concedió dichas facultades legislativas.

3. Explica, en primer lugar, que las facultades legislativas otorgadas no autorizaban para reformar el estatuto notarial, ni para reformar procedimientos ante estas entidades que no hacen parte de la Administración pública y, respecto de las facultades legislativas extraordinarias, no es posible realizar una interpretación extensiva. Al respecto, precisa que el servicio público notarial no se enmarca en la estructura ni las funciones de la Administración pública, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, y los notarios no son servidores públicos, sino particulares que prestan un servicio público bajo la figura de descentralización por colaboración, para lo cual cita sentencias en tal sentido. Igualmente, pone de presente que en la sentencia C-1159 de 2008 la Corte Constitucional negó que sea posible atribuir funciones jurisdiccionales a los notarios, teniendo en cuenta que no son autoridades administrativas y, a su juicio, ello significa que no hacen parte de la administración.

4. En segundo lugar, argumenta que la norma de facultades legislativas extraordinarias tampoco autorizaba para trasladar la facultad reglamentaria del Presidente a la Superintendencia de Notariado en lo relativo a los procedimientos ante las notarías, por medios virtuales. Al respecto, indica que en el artículo 59, demandado, se le otorga competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro para reglamentar “la prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos” “lo cual es contrario a las disposiciones constitucionales sobre la reserva de ley en la reglamentación del servicio notarial (artículo 131 de la Constitución) y al régimen jurídico de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), que tiene carácter indelegable”. Pone de presente que el mismo vicio se presenta en el artículo 62 del decreto ley cuestionado, porque allí se le otorga potestad a la Superintendencia de Notariado y Registro para expedir los reglamentos sobre la expedición de copias simples, incluyendo la tarifa del trámite y de sus características. Igualmente, el mismo vicio existiría en el artículo 63 cuestionado, porque habilita indebidamente a la Superintendencia de Notariado y Registro a reglamentar lo relativo al repositorio nacional constituido por las copias remitidas por las notarías.

Para el accionante, de acuerdo con el artículo 131 de la Constitución “es claro que la reglamentación del servicio notarial le corresponde a la ley y no al gobierno nacional ni a la Superintendencia de Notariado y Registro”, mientras que “Las competencias del gobierno nacional, en materia notarial, se refieren sólo a la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y a la determinación del número de notarios y oficinas de registro”.

Ahora bien, arguye que las facultades extraordinarias ni siquiera se referían a la legislación que se deriva del artículo 131 de la Constitución. También explica que la facultad reglamentaria del Presidente respecto de las normas legales en materia notarial no podía ser objeto de transferencia a la Superintendencia de Notariado y Registro, como lo hicieron las normas cuestionadas. Como fundamento del carácter intransferible de la potestad reglamentaria de la ley, el accionante cita las sentencias C-302 de 1999, C-372 de 2009 y C-810 de 2014.

5. Finalmente, indica que las normas cuestionadas no tienen relación con la finalidad de las facultades extraordinarias atribuidas, considerando que ninguna de las normas expedidas se refiere a trámites innecesarios, simplifica, suprime ni reforma trámites, procesos o procedimientos, ni se dirige a la Administración pública y se trata, en realidad, de la incorporación de las nuevas tecnologías en el funcionamiento del servicio notarial, documentos electrónicos y autenticaciones digitales, asunto que requiere una atención especial del Legislador, quien ya lo ha hecho, entre otras, en las leyes 527 de 2000, 588 de 2000 y 1413 de 2017. Así, al haberse utilizado las facultades legislativas para un objetivo diferente del previsto, se desconoció, en su concepto, el artículo 150.10 de la Constitución y como sustento, refiere la sentencia C-261 de 2016, en cuanto a la limitación de las facultades legislativas, por razones teleológicas.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente cuatro escritos de intervención¹, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se declare la exequibilidad de las normas acusadas y (iii) se declare su inexequibilidad. Igualmente, se allegaron dos escritos extemporáneos². Dichas

intervenciones respondieron a las siguientes preguntas formuladas por el magistrado ponente, en el auto admisorio de la demanda:

* ¿Las reformas introducidas en las normas cuestionadas responden a la finalidad de las facultades legislativas atribuidas?

* ¿Las facultades reglamentarias atribuidas a la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro equivalen a la facultad reglamentaria de la Ley asignada constitucionalmente al Presidente de la República o, por el contrario, se trata de facultades reglamentarias de segundo nivel?

1. A continuación, se exponen los argumentos que fundamentan las solicitudes presentadas:

1. Solicitud de exequibilidad: El decreto ley no desbordó las facultades extraordinarias, ya que la atribución se refería a la Administración pública, sin diferenciar si ésta era ejercida por autoridades públicas o por particulares, como es el caso de los notarios. La función notarial se ejerce en desarrollo de la descentralización por colaboración, por lo que los notarios son particulares que ejercen función pública, prestan un servicio público y materialmente ejercen funciones de Administración pública. Los notarios sí hacen parte de la Administración pública, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, ya que pertenecen al sector descentralizado por colaboración. Las normas del decreto sí tienen por objeto la simplificación de trámites, ya que, a más de suprimir trámites como la inclusión del reglamento de propiedad horizontal en la escritura pública, las actuaciones digitales facilitan el acceso a los servicios notariales.

La facultad reglamentaria atribuida a la Superintendencia de Notariado y Registro es de segundo nivel, residual y subordinada y consiste en la expedición de lineamientos y directrices técnicas para la correcta prestación del servicio público de notariado, razón por la

cual, se trata de una función propia de esta entidad, que no desconoce la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

1. Solicitud de inexecutable: De la simple lectura del artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 se evidencia que la habilitación no cubría la legislación notarial ni la prestación del servicio notarial el que, por demás, no hace parte de la Administración pública. Con las facultades extraordinarias se pretendía la supresión de trámites en la Administración pública, mas no la reforma al Estatuto Notarial para trámites que ya se han incorporado en la prestación del servicio notarial. El Presidente creó procedimientos administrativos que no son innecesarios, como lo exigía la norma habilitante, ya que las normas para el desarrollo de la función notarial por medios digitales ya existían antes de este decreto ley. Afirmar que sí se encontraba habilitado para ello, sería una interpretación extensiva de las facultades, que desconocería la Constitución. Así, el Presidente desbordó los dos límites dados a su atribución: el subjetivo (la Administración pública) y el objetivo (eliminar trámites innecesarios).

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución existe reserva estricta de ley para la reglamentación del servicio público notarial, para evitar que el servicio notarial se someta a la administración y el gobierno únicamente puede crear, suprimir y fusionar círculos notariales, así como determinar el número de notarios.

La función reglamentaria concedida a la Superintendencia de Notariado y Registro vulnera el artículo 189.11 de la Constitución, al ser la reglamentación una atribución exclusiva del Presidente.

La obligación de remitir copias para constituir un denominado repositorio pone en riesgo la fe pública del Estado, porque permitiría expedir copias a partir de documentos que no son los originales o matrices.

La implementación de las nuevas tecnologías de la información ya se había desarrollado a partir de normas anteriores al decreto ley controvertido, por lo que, la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas no afectará en nada la digitalización de la actividad notarial.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Considera el Procurador que el Legislador no confirió al Presidente atribuciones para regular la función notarial, ya que, el ser una función pública delegada por el Estado, no implica que los notarios se integren a la Administración pública, como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia. Por ello, el Presidente no podía utilizar dichas facultades para modificar el Estatuto Notarial. Indica que la implementación de servicios notariales electrónicos ya había sido objeto de reformas legislativas anteriores, por lo que, tampoco se trató de modificar procedimientos innecesarios, como lo exigía la norma habilitante.

1. Explica el Procurador que una interpretación extensiva de las facultades sería inconstitucional. Considera que para que este decreto hubiera tenido soporte en la delegación legislativa, hubiera sido necesario indicar expresamente la función notarial o referir el artículo 131 de la Constitución.

1. Al considerar que las normas demandadas son inexecutable por desbordamiento de las facultades extraordinarias, considera el Procurador que no es necesario emitir concepto respecto de las otras acusaciones.

1. En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

UCNC3

Las nuevas tecnologías de la información TIC son importantes para la modernización del servicio notarial, sin poner en riesgo el correcto ejercicio de la función notarial. Este proceso se encontraba avanzado, incluso antes de la expedición del decreto ley cuestionado, gracias a las leyes 527 de 1999, 588 de 2000 y 2052 de 2020 y del Decreto 14123 de 2017. Dichas normas permitieron la identificación y autenticación biométrica en línea, los procedimientos de autenticación digital remota con dispositivos móviles, los repositorios electrónicos de los protocolos y archivos notariales, así como la posibilidad para otorgar escrituras públicas electrónicas y la prestación de servicios en línea, para expedir copias de las escrituras públicas y del Registro del Estado Civil de las personas. Por todo ello, la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas no afectará en nada la digitalización de la actividad notarial. Las normas vigentes ya permiten las actuaciones digitales, salvo aquellas que requieran la presencia física del usuario y del notario, como para el matrimonio o el testamento abierto.

De la simple lectura del artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 se aprecia que la habilitación no cubría la legislación notarial ni la prestación del servicio notarial el que, por demás, no hace parte de la Administración pública y, por tanto, el Presidente extralimitó su marco competencial.

Las facultades eran precisas temáticamente y no comprendían la reforma de la función fedataria que el artículo 131 de la Constitución atribuyó a los notarios.

Los procedimientos que podían ser simplificados se referían a los de la rama ejecutiva, incluidos los entes territoriales.

La Administración pública está bajo la dirección del Presidente de la República (artículo 189 de la Constitución), pero ello no concierne la función notarial que debe ser regulada por la ley (artículo 131 de la Constitución).

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución existe reserva estricta de ley para la reglamentación del servicio público notarial, para evitar que el servicio notarial se convierta

“en una simple dependencia de la administración” y el gobierno únicamente puede crear, suprimir y fusionar círculos notariales, así como determinar el número de notarios.

La función reglamentaria concedida a la Superintendencia de Notariado y Registro vulnera el artículo 189.11 de la Constitución, al ser la reglamentación una atribución exclusiva del Presidente.

El artículo 63 del decreto prevé la obligación de remitir copias para constituir un denominado repositorio, pero de acuerdo con el artículo 79 del Decreto Ley 960 de 1970, el único autorizado para expedir copias de los documentos que reposan en el protocolo es el notario, salvo que, de acuerdo con el artículo 115 del Estatuto, se haya entregado el archivo oficial, por lo que el repositorio no constituye un archivo con originales o escrituras matrices, respecto de las cuales se cotejan las copias, por lo que las copias simples o auténticas, realizadas a partir del repositorio, pone en riesgo la fe pública del Estado.

Inexequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho⁴

La función notarial se ejerce en desarrollo de la descentralización por colaboración, de acuerdo con los artículos 123 inciso final, 210 inciso segundo y 365 inciso segundo de la Constitución. Los notarios son particulares que ejercen función pública, prestan un servicio público y se someten a controles públicos por lo que “materialmente cumplen labores de la administración pública”. Por ello, “los procedimientos, tramites y procesos surtidos ante él, son parte de un servicio brindado por “la administración pública” aplicando un modelo de descentralización”. Así, no es inconstitucional que el Presidente utilice facultades legislativas para regular procedimientos de la Administración pública, para asuntos notariales, ya que estos hacen parte de un servicio público que reviste interés general y “materialmente cumplen labores de la administración pública”. Cuando el Legislador habilita al Presidente para expedir normas respecto de la Administración pública, este concepto no se limita orgánicamente en la rama ejecutiva, sino que cubre también a quienes desarrollan funciones administrativas.

Las normas demandadas respetan los límites temporales y materiales de las facultades extraordinarias: fue expedido dentro de los seis meses y la norma habilitante no diferenciaba entre trámites adelantados directamente por las autoridades públicas o por los particulares. Cada una de las normas demandadas responde a la finalidad de simplificar, suprimir o reformar trámites, procesos o procedimientos innecesarios.

“(...) la delegación de la facultada (sic) reglamentaria a la superintendencia responde a la necesidad de definir asuntos técnicos y operativos que tiene (sic) que ver con las funciones específicas (sic) de la Superintendencia de dar instrucciones a los notarios para la correcta prestación del servicio publico, (sic) y que lógicamente, en la practica (sic) pretende hacer real el enunciado abstracto de la ley para darle operatividad”. Estas facultades reglamentarias son residuales y subordinadas y responden a consideraciones técnicas propias de la labor encomendada a la Superintendencia de Notariado y Registro. Se trata de reglamentaciones de segundo nivel que contienen reglas técnicas para la prestación digital del servicio notarial, expedición y tarifas de copias y archivo digital y físico de documentos notariales y estos temas no tienen reserva de ley, ni son estructurales, sino meramente operativos. Esta reglamentación, a través de la adopción de lineamientos y directrices, responde a la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia, para la correcta prestación del servicio, de acuerdo con las funciones atribuidas por el artículo 11 del Decreto 2723 de 2014.

Exequibilidad

Universidad Libre5

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución, corresponde al Legislador la reglamentación del servicio público que prestan los notarios, razón por la cual el Presidente no podía ejercer tal función. La norma habilitante no confería facultades para reformar la función notarial y, además de ello, el Presidente creó procedimientos administrativos que no son innecesarios, como lo exigía la norma habilitante. Interpretar que sí se encontraba habilitado para ello, sería una interpretación extensiva de las facultades, que desconocería la Constitución. Es decir que el Presidente desbordó los dos límites dados a su atribución: el subjetivo (la Administración pública) y el objetivo (eliminar trámites innecesarios).

Inexequibilidad

Sandra Forero Ramírez⁶

No es cierto que el notario, al no ser servidor público, no haga parte de la Administración pública ya que, al ejercer funciones administrativas y prestar servicios propios del Estado, de manera permanente, sí hacen parte de la Administración pública, como lo dispone el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, según la cual “La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de

servicios públicos del Estado colombiano”. Los notarios son autoridades públicas que “hacen parte del sector descentralizado por colaboración”, ejercen función administrativa y prestan un servicio público que el Estado decide prestar a través de un particular.

Las normas sí tienen por objeto el de eliminar trámites y eliminar requisitos ya que simplificar significa hacer más sencillo o fácil y todas estas normas pretenden facilitar el acceso a los servicios notariales, gracias a los medios electrónicos, al evitar, entre otras cosas, los desplazamientos y las esperas. La copia simple que se autoriza reduce costos y permite que se acceda a ellas de manera más sencilla. También se suprime el requisito de insertar el reglamento de propiedad horizontal en la escritura de enajenación o traspaso de las unidades.

El decreto no vulnera el artículo 189 de la Constitución, ya que no otorga facultad reglamentaria a la Superintendencia, sino la autoriza únicamente a impartir directrices e instrucciones y ello hace parte de sus funciones previstas en el Decreto 2723 de 2014.

Exequibilidad

Procurador General de la Nación

El Legislador no confirió al Presidente atribuciones para regular la función notarial ejercida por los notarios, porque éstos no integran la Administración pública. Además, la implementación de las actuaciones notariales digitales ya había sido objeto de leyes anteriores, por la que también se desconoció la finalidad de las facultades extraordinarias, que consistía en la modificación o supresión de trámites innecesarios.

Inexequibilidad

1. De manera extemporánea se recibieron las siguientes intervenciones:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Superintendencia de Notariado y Registro⁷

Las notarías integran la Administración pública, desde el punto de vista funcional, porque ejercen función administrativa, están vigiladas por el Estado y prestan un servicio público que se ejerza en pro de la satisfacción del interés general. La intención del Legislador fue introducir cambios en los trámites a cargo de quienes cumplan materialmente funciones propias de la Administración pública y la norma no diferencia si dichos trámites se adelantan directamente ante las autoridades públicas o ante los particulares. Las normas expedidas sí tienen por objeto la simplificación de trámites, al mejorar el acceso de la ciudadanía al servicio notarial.

Las facultades reglamentarias de la Superintendencia de Notariado y Registro son residuales y subordinadas y responden a consideraciones técnicas.

Exequibilidad

La demanda carece de especificidad porque la norma no se evidencia contradicción alguna inconstitucional. El servicio notarial es un servicio público que hace parte integral de la Administración pública en un sentido funcional y material, bajo la figura de la descentralización por colaboración. El decreto ley es conexo con las facultades extraordinarias. La afirmación de que las facultades no autorizaban para modificar el Estatuto Notarial no es cierta ni específica, porque la norma únicamente establece en cabeza de la Superintendencia la facultad de proferir lineamientos y directrices técnicas. Aunque las normas utilizan las expresiones reglamentos y reglamentación, se trata de directivas y lineamientos técnicos no vinculantes. Ahora bien, otras entidades del orden nacional, diferentes al Presidente, pueden ejercer una potestad reglamentaria residual y subordinada, de carácter técnico u operativo, como lo ha explicado la jurisprudencia. Por ello, el cargo es inepto.

Inhibición

1. Luego de recibir los conceptos de expertos, las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador General de la Nación, la Superintendente de Notariado y Registro⁹ remitió el 14 de abril de 2021 un escrito en el que solicita que se convoque a una audiencia pública. Allí, presentó argumentos destinados a resaltar la importancia de las normas demandadas para la denominada “transformación digital del país”, así como a defender su constitucionalidad. Concluyó que es necesario el desarrollo de una audiencia pública “con el fin de profundizar sobre los argumentos expuestos en el escrito de intervención de esta Superintendencia, así como precisar y aclarar aquellos aspectos de suma importancia que puedan ser relevantes al momento de toma de decisión por parte de la Honorable Corte Constitucional”. Por su parte, el 19 de abril de 2021 se recibió un escrito del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales¹⁰, mediante el cual manifiesta que coadyuva la solicitud presentada por la Superintendente de Notariado y Registro. Afirma que comparte los argumentos relativos a la importancia de las normas demandadas y que dicha audiencia permitiría deliberar sobre los problemas jurídicos que plantea la demanda. Finalmente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en su escrito de intervención recibido el 21

de abril de 2021, afirma, igualmente, que coadyuva la solicitud de convocatoria de una audiencia pública, porque “en el presente asunto se pone en riesgo un eje fundamental del plan de desarrollo actualmente vigente, como es la transformación digital” y la Superintendencia de Notariado, en virtud de las normas demandadas ha dado inicio “a un innovador proyecto de modernización de tales actuaciones”.

1. Respecto de tales solicitudes, los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1991, así como los artículos 5 y 67 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento de esta Corte, disponen que la realización de las audiencias públicas es decidida por la Sala Plena, a solicitud de cualquier magistrado, teniendo en cuenta los antecedentes del acto objeto de juzgamiento constitucional y la importancia y complejidad de los temas que se debaten. Así las cosas, considerando que, en el presente proceso, se discute un asunto de puro derecho, relativo al cotejo de la norma habilitante de las facultades extraordinarias, con el decreto ley expedido a su amparo, así como respecto de la constitucionalidad de facultades consideradas como reglamentarias, atribuidas a una autoridad diferente del Presidente de la República, el magistrado sustanciador no consideró necesario el decreto de tal prueba y, por lo tanto, no solicitó la convocatoria de una audiencia pública a la Sala Plena de la corporación.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5º de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

A. PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. El artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dispuso: “SUPRESIÓN DE TRÁMITES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: // Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

1. En virtud de tales facultades legislativas extraordinarias, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. A través de diferentes disposiciones, dicho decreto ley introdujo modificaciones al Decreto Ley 960 de 1970, “Por el cual se expide el estatuto del notariado”. Así, el artículo 59 del Decreto Ley 2106 de 2019 permite que las actuaciones notariales puedan realizarse a través de medios electrónicos. Igualmente, prevé que la Superintendencia de Notariado y Registro expedirá las “directrices” para la correcta prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos. El artículo 60 autoriza que las escrituras públicas puedan extenderse por medios físicos, digitales o electrónicos. El artículo 61 habilita la expedición, de manera mecánica, digital o electrónica, de copias parciales o totales y prevé que tal facultad también recae en el servidor público responsable de la custodia del archivo notarial, en el caso en el que el mismo no se encuentre bajo la guarda del notario. El artículo 62 permite la expedición de copias simples o auténticas y elimina la obligación de insertar copias auténticas del reglamento de propiedad horizontal en las escrituras por las cuales se enajenan o traspasan las unidades. Igualmente, prevé que la Superintendencia de Notariado y Registro expedirá los “reglamentos y lineamientos técnicos” necesarios para la expedición de las copias simples, así como la tarifa de dicho trámite y sus características. Finalmente, el artículo 63 prevé la obligación de conservar copias electrónicas de los archivos físicos de la

notaría; se regula el archivo digital de las notarías y se introduce el deber de remitir copias de dicho archivo notarial al repositorio nacional digital, que disponga la Superintendencia de Notariado y Registro, conforme a la “reglamentación” que tal entidad expida, para tal fin.

1. Para el demandante, las normas anteriormente descritas son inconstitucionales, porque vulneran los artículos 121, 131, 150.10 y 189.11 de la Constitución Política. Por una parte, asegura que con su expedición se materializó una extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo 333 de la ley 1955 de 2019, lo que desconoce los artículos 121 y 150.10 de la Constitución, considerando que: (i) dichas facultades no autorizaban al Presidente para reformar el estatuto notarial, en desarrollo del artículo 131 de la Constitución, o para reformar procedimientos por fuera de la Administración pública, como son las notarías, en su calidad de particulares; (ii) tampoco lo autorizaban para delegar en la Superintendencia de Notariado la expedición del régimen jurídico de la prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos y, por último, (iii) no existe relación entre la finalidad de las facultades extraordinarias y las disposiciones demandadas, pues en ninguno de los artículos demandados se simplifican, suprimen o reforman “trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, como lo previó la norma que concedió dichas facultades legislativas y se trata, en realidad, de la incorporación de las nuevas tecnologías en el funcionamiento del servicio notarial, documentos electrónicos y autenticaciones digitales. Por otra parte, asegura que las funciones reglamentarias atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro por los artículos 59, 62 y 63 demandados desconocen que la reglamentación del servicio notarial tiene reserva de Ley, conforme al artículo 131 de la Constitución y que la potestad reglamentaria del Presidente es indelegable y no podía ser transferida por una norma legal a la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que constituye una vulneración del artículo 189 de la Constitución.

1. A partir de la demanda, le corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para

simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, desbordan las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 y desconocen, por lo tanto, los artículos 121, 150.10 de la Constitución Política?

(ii) ¿Las facultades conferidas a la Superintendencia de Notariado y Registro para expedir las “directrices” para la correcta prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos, previstas en el artículo 59 del Decreto Ley 2106 de 2019; para expedir los “reglamentos y lineamientos técnicos” necesarios para la expedición de las copias simples de los actos notariales, así como la tarifa de dicho trámite y sus características, prevista en el artículo 62 del mismo; y para expedir la “reglamentación” dirigida a la implementación de un repositorio central del archivo digital de las notarías, prevista en el artículo 63 del decreto ley en mención, desconocen la reserva de ley prevista en el artículo 131 de la Constitución para la “reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores” y, en todo caso, que la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 189.11 de la Constitución?

1. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala Plena de la Corte Constitucional precisará (i) el régimen constitucional de la delegación de la función legislativa, así como el método para el juzgamiento de los decretos leyes. A continuación, (ii) establecerá el alcance de las facultades legislativas extraordinarias conferidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019. A partir de ello, verificará si con la expedición de las normas demandadas se respetó el marco competencial establecido por el Congreso de la República. De superar el examen competencial relativo al cargo de desbordamiento de las facultades legislativas extraordinarias, (iii) se procederá a resolver el segundo problema jurídico, relativo a la constitucionalidad material de las facultades atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro, en los artículos 59, 62 y 63 del decreto ley demandado.

A. LA DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EL MÉTODO PARA JUZGAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES

1. Una de las intenciones más claras del Constituyente de 1991 consistió en el fortalecimiento del principio democrático (artículo 1° de la Constitución), a partir de la ampliación de los mecanismos de participación democrática y de la vigorización del Congreso de la República. Para ello, acudió a distintos instrumentos¹¹, dentro de los que resalta la fijación de un régimen estricto de límites y requisitos para que, en desarrollo del principio de colaboración entre ramas del poder público (artículo 113 de la Constitución), el Congreso de la República pudiera delegar el ejercicio de la función legislativa en el Presidente de la República. De esta manera, a diferencia del régimen constitucional anterior, la facultad legislativa del Presidente debía ser excepcional, mientras que el Congreso readquiriría su rol de legislador ordinario¹².

1. Así, aunque legítima, la habilitación legislativa al Presidente se somete a condiciones y a límites previstos en el artículo 150.10 de la Constitución. Las condiciones se refieren a que las facultades legislativas (i) deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional y (ii) concedidas por mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes¹³, (iii) cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es por ello que, el proyecto de ley donde se incluya la atribución de facultades extraordinarias debe contener una expresa motivación que sustente su concesión¹⁴ y las leyes de facultades extraordinarias deben responder al logro de un determinado fin que justificó su solicitud y su concesión por parte del Congreso¹⁵. Los límites son los que determinan el carácter excepcional de la potestad legislativa delegada al Presidente, para expedir decretos con fuerza y rango de ley, denominados decretos leyes y son de dos tipos: materiales y temporales. Los límites temporales se refieren a que la habilitación para legislar no puede superar los seis meses¹⁶. Por su parte, los límites materiales son de dos tipos: (i) límite referido a la extensión de las facultades legislativas, ya que la ley habilitante del ejercicio de la función legislativa o ley de facultades extraordinarias debe ser precisa¹⁷, es decir, debe ser suficientemente detallada en cuanto a las materias o los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes¹⁸, para delimitar adecuadamente la actividad legislativa delegada¹⁹. Una ley habilitante demasiado amplia o imprecisa vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función

legislativa, más que de una delegación²⁰. Es debido a la exigencia de precisión de las materias de la delegación legislativa, que expresa el carácter excepcional de las facultades legislativas presidenciales, que el control del respeto de los límites establecidos por la ley de facultades extraordinarias debe ser estricto²¹ y la interpretación de la norma habilitante debe ser literal²² y restrictiva, lo que implica que no existen habilitaciones o competencias implícitas²³, ni se admiten las interpretaciones amplias o extensivas²⁴. (ii) límite relativo a las materias excluidas de la delegación legislativa, ya que la legislación mediante decretos leyes no puede ser utilizada para expedir los códigos²⁵, recaer sobre materias de reserva de ley estatutaria, de ley orgánica, para expedir leyes marco²⁶ o para el decreto o modificación de impuestos²⁷.

1. Ahora bien, teniendo en cuenta que, en el caso de la legislación mediante decretos leyes, la facultad legislativa del Presidente se deriva de la delegación dada por el Congreso²⁸, la validez constitucional de las normas expedidas a su amparo depende de tres juicios:

(i) El juicio relativo a la constitucionalidad de la ley de facultades extraordinarias, lo que se verifica por el cumplimiento de las condiciones y límites constitucionales para la delegación legislativa. Si de este primer juicio se concluye que la norma habilitante es inconstitucional, ello necesariamente conduce a la declaratoria de inexecutable del decreto ley expedido en desarrollo de tal ley de facultades extraordinarias²⁹.

(ii) El examen del respeto de los límites establecidos en la norma habilitante, por parte de las normas incluidas en el decreto ley, caso en el cual la ley de facultades extraordinarias opera como patrón o parámetro del control de constitucionalidad³⁰. En este caso, el desconocimiento de los límites establecidos por la norma habilitante - ley de facultades extraordinarias -no genera ilegalidad del decreto ley, sino su inconstitucionalidad, ya que es la Constitución la que dispone el carácter limitado de las facultades legislativas presidenciales. En este juicio, la validez de los decretos leyes no se agota con la verificación de los límites explícitamente establecidos en la norma legal habilitante, sino también implica examinar la congruencia de las normas del decreto con los motivos que condujeron al Gobierno para solicitar las facultades extraordinarias y que fueron tenidos en cuenta por el Legislador para conferirlos³¹. El respeto de los límites establecidos en la ley de facultades

extraordinarias no exige que se expida un único decreto ley, siempre y cuando con el primer ejercicio de la facultad legislativa, ésta no haya sido agotada temáticamente³²; y

(iii) El juicio del respeto material de la Constitución, por parte de las normas incluidas en el decreto ley³³. En este último evento, la intensidad del control de constitucionalidad es mayor si se trata de un decreto ley, que si la norma estuviera incluida en una ley, en consideración del margen de apreciación que, en virtud del principio democrático, se reconoce al Congreso de la República³⁴. Ahora bien, aunque la validez de los decretos leyes depende de la ley de facultades extraordinarias, en aquellos procesos en los que se cuestionen los decretos leyes, no siempre le corresponde a esta Corte examinar si la norma habilitante reúne los requisitos que determinan su constitucionalidad³⁵, ya que ésta es una potestad excepcional cuando, en virtud de la facultad de integración de la unidad normativa, se advierta que la misma adolece de inconstitucionalidad³⁶.

1. En el asunto bajo control de constitucionalidad, la demanda ciudadana no cuestiona la validez de la norma habilitante incorporada en una Ley del Plan de Desarrollo (punto primero descrito), sino se refiere tanto al respeto del marco establecido por la ley de facultades extraordinarias (punto segundo), como a la constitucionalidad material de algunas de las normas contenidas en el decreto ley expedido (punto tercero). Por lo tanto, a continuación, se determinará el alcance de las facultades extraordinarias y se verificará su respeto. De superar tal examen, se procederá a verificar la constitucionalidad material de las normas incluidas en el decreto ley, a la luz de los cargos de la demanda.

A. EL ALCANCE DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS EN EL ARTÍCULO 333 DE LA LEY 1955 DE 2019 Y LA VERIFICACIÓN DEL RESPETO DE SUS LÍMITES EN LAS NORMAS DEMANDADAS

1. El artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dispuso: “SUPRESIÓN DE TRÁMITES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente

de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: // Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

1. El principio de causalidad o de relación causal implica que el juicio de congruencia entre las facultades legislativas delegadas y el decreto ley expedido a su amparo se realice no únicamente respecto de los parámetros normativos explícitos de la ley de facultades extraordinarias, sino también, a partir de los motivos con los que el Gobierno nacional justificó la concesión de dicha potestad³⁷. En el caso de las facultades legislativas conferidas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo (PND, en adelante), ellas se encontraban en el artículo 181 del proyecto de ley. Allí se habilitaba al gobierno para legislar en distintas materias que, en el texto de la ley finalmente aprobado, se convirtieron en los artículos 331, 332, 333, 334 y 335, todos relativos a delegación legislativa transitoria.

1. Así, en la SECCIÓN III. PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A MERCADOS y, particularmente, dentro de la SUBSECCIÓN 8, relativa a la EQUIDAD EN MATERIA MINERA, se encontraba el artículo 181 del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, redactado en los siguientes términos: “Artículo 181. Facultades extraordinarias para el fortalecimiento de la equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: a) Crear entidades u organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, del sector central o descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica. b) Modificar la adscripción, la naturaleza jurídica y los demás elementos de la estructura orgánica de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional. c) Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos de la

Rama Ejecutiva del orden nacional. d) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley. e) Crear, fusionar o modificar Consejos, Comités y demás instancias de coordinación que requieran norma con fuerza de Ley. f) Simplificar o suprimir trámites innecesarios de las entidades del Estado Colombiano. g) Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, en razón del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el presente artículo, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos sin crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

Parágrafo 1º. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para modificar la estructura de la Administración Pública Nacional serán ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública, fortalecer la institucionalidad para responder a las necesidades en materia de equidad, emprendimiento y legalidad, todo ello con el objeto de lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Parágrafo 2º. Esta ley garantiza la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas. Parágrafo 3º. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 5º de 1992, créase una Comisión Especial integrada por dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de cada una de las Comisiones Terceras, Cuartas y Quintas Constitucionales del Congreso de la República, la cual estará encargada de ejercer control político con el fin de realizar el seguimiento a las facultades conferidas. En el ejercicio de sus funciones, la comisión podrá solicitar informes, presentar peticiones, recomendaciones que tengan por objeto el fortalecimiento de la administración pública para dar cumplimiento a las bases del plan de desarrollo en materia de equidad, emprendimiento y legalidad. Tales funciones se ejercerán durante el término de vigencia de las facultades extraordinarias” (negrillas no originales).

1. Los motivos argüidos como fundamento de la solicitud de facultades legislativas extraordinarias, mediante la ley del plan nacional de desarrollo, para la expedición de normas de rango legal que reformaran, de manera permanente, diversos aspectos del ordenamiento jurídico, fue la siguiente: “Estas facultades se solicitan con el propósito de promover la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos y hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración para el cumplimiento de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para la equidad, el emprendimiento y la legalidad. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo consagra como uno de sus Pactos transversales, el de Gestión Pública Efectiva que reconoce la importancia de contar con instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo económico y social. En tal sentido, cobra importancia la adopción de estrategias transversales para el diseño de instrumentos técnicos y normativos que den paso al logro de los objetivos específicos propuestos en esta materia. En esa ruta se plantean como objetivos: i) evaluar la arquitectura institucional para ajustar misiones, roles y competencias que faciliten el funcionamiento eficiente del Estado en los diferentes niveles; ii) diseñar esquemas de gestión pública para promover el mejoramiento en el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia; iii) elevar la profesionalización del Estado; y, iv) promover gestión del conocimiento en materias propias de la gestión pública. La identificación de los objetivos antes referidos tiene como sustento técnico el mapa actual de la funcionalidad estatal ya diagnosticado. Con el firme propósito de superar los hallazgos antes expuestos y dar cumplimiento a los objetivos trazados en esta ruta, resulta necesario facilitar los procesos de diseño, rediseño y racionalización de institucionalidad pública, de instancias de coordinación del Gobierno, simplificación de sus esquemas de gestión y reorganización de los Sectores que requieren un fortalecimiento institucional adecuado a sus nuevos desafíos para contribuir al desarrollo desde su ámbito, en el enfoque transversal del emprendimiento y la legalidad, para lograr verdadera equidad”³⁸.

1. De dicha motivación no es posible extraer, con claridad y certeza, cuáles fueron los motivos concretos que justificaron la solicitud de facultades extraordinarias para “simplificar o suprimir trámites innecesarios de las entidades del Estado colombiano”, considerando que en la norma original se confundían siete delegaciones de facultad legislativa distinta. Tampoco la exposición de motivos otorga instrumentos para la interpretación del alcance de

tal delegación. Sin embargo, en el documento de bases del plan sí existe una mención específica a tal facultad, en los siguiente términos: “Con el fin de implementar una política integral de mejora regulatoria que garantice un marco normativo con reglas de juego claras, eficaces, y transparentes, así como trámites más simples, que generen un entorno que promueva la libre competencia económica en los sectores productivos, se establecen los siguientes objetivos: 1 disminuir la regulación y trámites para un ambiente competitivo, 2 mejorar la calidad de la regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social 3 propiciar una regulación abierta, participativa y transparente en beneficio del interés general y 4 fortalecer la libre competencia (....) 1) Objetivo 1: Disminuir la regulación y trámites para un ambiente competitivo (...) Bajo el marco del Comité de Mejora Normativa, que hace parte del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional y del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, se articularán las estrategias de mejora regulatoria, depuración normativa y la política de racionalización de trámites, procedimientos y solicitudes, para que la campaña “Estado simple, Colombia ágil” se una política permanente del Gobierno nacional, construida con la participación de los ciudadanos y el sector privado. Así mismo, se contemplarán acciones para eliminar los riesgos de corrupción en las normas y trámites. Por lo tanto, se requiere otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley que eliminen o modifiquen las normas legales que consagran trámites, procedimientos y solicitudes engorrosos e ineficientes” (negrillas no originales)³⁹.

1. Aunque en el documento de bases del Plan, en el aparte en el que se incluyó la solicitud de facultades extraordinarias, se encuentran referencias a la simplificación de trámites administrativos, en general, para las empresas y para los ciudadanos, dichos argumentos no fueron expuestos de manera directa, clara expresa y congruente, como fundamento para la solicitud de las facultades extraordinarias en cuestión y hacen parte, en realidad, de la estructura teleológica general del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en el aparte D del documento de las bases del PND, denominado: Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia se enfatiza en el impacto de la carga regulatoria para la competitividad y para la ciudadanía en general. Posteriormente, en la determinación de los objetivos se precisa que el objetivo 1, relativo a “Disminuir la regulación y trámites para un ambiente competitivo”, una de las estrategias consiste en “Avanzar hacia un Estado simple

para reducir la carga regulatoria y los trámites a las empresas y ciudadanos”. Sin embargo, se trata de objetivos del PND que no necesariamente deben ser alcanzados mediante decretos leyes, ya que ello no se menciona expresamente y, debido al carácter ordinario de la facultad legislativa del Congreso de la República, deberían cumplirse, en principio, mediante leyes de la República. Por otra parte, teniendo en cuenta que el primer destinatario de la motivación de la solicitud de las facultades legislativas extraordinarias es el Congreso de la República, no es posible emprender, de oficio, a instancias de esta Corte, la búsqueda extensa de los argumentos concretos que funden, de alguna manera, la solicitud al Congreso de facultades extraordinarias, mediante el cotejo de la delegación legislativa con todo el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que, además, no está concebido para reformar permanentemente el ordenamiento jurídico, sino para proyectar el desarrollo hacia metas cuatrienales, mediante la puesta en práctica de estrategias e instrumentos con igual duración⁴⁰.

1. De lo anterior, es posible identificar que las facultades extraordinarias para eliminar o modificar trámites, procedimientos y solicitudes engorrosas “de las entidades del Estado colombiano” buscaba la mejora regulatoria para que, a través de trámites más simples, se promoviera la libre competencia en los sectores productivos. Aunque tales parámetros no quedaron explícitos en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los motivos expuestos por el Gobierno nacional, para solicitar la delegación legislativa transitoria, constituyen un parámetro indispensable para el examen del respeto del marco competencial en la expedición de los decretos leyes⁴¹.

1. Así, las facultades extraordinarias del artículo 333 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, a más del límite temporal de seis meses, se delimitan por los siguientes términos:

(i) la modernización y eficiencia de la Administración pública, con el objetivo de promover la libre competencia en los sectores productivos;

- (ii) simplificar, suprimir o reformar trámites, procesos o procedimientos existentes
- (iii) considerados como innecesarios y
- (iv) en la Administración pública.

1. A continuación, se precisará el alcance de cada uno de dichos elementos y se examinará si fueron respetados en lo que concierne a las normas demandadas:

(i) Relación causal

1. El examen de “vínculo causal”, como lo denominó la sentencia C-405 de 2013, exige que el control del acatamiento de los límites impuestos por el Legislador al Presidente, frente al ejercicio de las facultades legislativas delegadas, se realice no únicamente respecto del tenor literal de la norma habilitante, sino, además, en función de los motivos que fueron expuestos en la solicitud de facultades extraordinarias y que justificaron su otorgamiento. En los términos de la sentencia C-097 de 2013: “El énfasis hecho por la Corte en el contexto del otorgamiento de las facultades extraordinarias, tiene razón de ser en la consideración del principio de causalidad en esta materia. Este principio hace posible la satisfacción del requisito de precisión, y así de la prohibición en la extralimitación del uso de estas facultades. Y, explica que el juez de control de constitucionalidad debe verificar la existencia de una relación de causalidad entre el contenido de la regulación expedida en virtud de la delegación y el contenido amplio de la materia delegada. La Corte Constitucional reconoce que los decretos de facultades extraordinarias para ser acordes con la Constitución deben ser en su contenido coherentes desde el punto de vista de las temáticas que regulen. Sin embargo, resultaría confuso denominar esta prescripción como principio de unidad de materia, incluso si desde una perspectiva no formal así lo parece, pues la unidad de materia se refiere a un requisito procedimental de la formación de las leyes en el Congreso, y los decretos extraordinarios no surten dicho procedimiento. Entonces, la exigencia de constitucionalidad de estos decretos relativa a la coherencia y congruencia en su contenido, se analiza bajo el criterio de los límites temáticos que la norma habilitante imprime. Ello

indica que todas las disposiciones de un decreto extraordinario deben ser coherentes y congruentes con el tema general del mismo, el cual a su vez debe ser coherente y congruente con el tema de la habilitación". Es por esta exigencia de relación causal entre la ley de facultades extraordinarias y el decreto ley, que la sentencia C-503 de 2001 concluyó que: "(...) un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas" (negritas no originales).

1. En efecto, sin que ello constituya, de manera alguna un atípico examen de unidad de materia (sentencia C-097 de 2013), el control del ejercicio de las facultades extraordinarias implica examinar si la finalidad perseguida por el Legislador al conceder las facultades extraordinarias fue la que condujo a la expedición del decreto ley. Ello se verifica a partir del análisis de su parte considerativa y de las normas que introdujo. Así, en la exposición de motivos del Decreto Ley 2106 de 2019, "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", se exponen, como argumentos de la parte considerativa, (i) que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, 1955 de 2019 tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad, que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos; (ii) que el artículo 2º de la Ley del Plan contiene las bases del mismo; (iii) que el artículo 3º define los pactos que componen el Plan Nacional de Desarrollo; (iv) que en el pacto por la legalidad se establece una alianza contra la corrupción, eliminando las barreras de acceso a los trámites y lograr que los ciudadanos puedan tramitar sus demandas y solicitudes en forma digital y automática; (v) que en dicho pacto también se establece la necesidad de eliminar los riesgos de corrupción asociados a trámites, procesos y procedimientos de la Administración pública, para facilitar el ejercicio de los derechos y aumentar la competitividad y eficiencia en la gestión pública; (vi) que en el pacto estructural por el emprendimiento, la formalización y la productividad se busca lograr un Estado simple y una Colombia ágil, en la que se reduzcan trámites para garantizar un ambiente de negocios propicio para la formalización empresarial y el fortalecimiento de la libre competencia; (vii) que en dicho pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad se establece la

necesidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley que eliminen o modifiquen las normas legales que consagran trámites, procedimientos y solicitudes engorrosas e ineficientes en la Administración pública; (viii) que en el pacto por la transformación digital de Colombia se definen las acciones que se requieren para impulsar la transformación digital de la Administración pública y la digitalización y automatización masiva de trámites; (ix) que en el pacto por una gestión pública efectiva se precisa la necesidad de una transformación en la Administración pública que permita lograr una institucionalidad efectiva, mejorar el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia, eliminar las duplicidades y la colisión de funciones y competencias y fortalecer la coordinación y el rol del Estado como agente regulador; (x) que en el mismo pacto se establece la austeridad del gasto y la modernización de la Administración pública, lo que implica la adopción de una estrategia que promueva la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades del Estado y sinergias para aumentar su eficiencia, mejorar la atención al ciudadano y ahorrar en trámites, procesos y procedimientos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones esenciales. Finalmente, (xi) se refiere que las facultades extraordinarias fueron otorgadas mediante el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019.

1. Respecto de tales consideraciones, reitera la Sala Plena de la Corte Constitucional que el examen de relación causal del decreto ley se predica de los motivos explícitos en la ley de facultades extraordinarias y de aquellos expuestos por el Gobierno para fundamentar su solicitud. Por lo tanto, el hecho de que las facultades extraordinarias hayan sido conferidas en una ley cuyo objeto sea el de expedir el Plan Nacional de Desarrollo no significa que el decreto ley expedido a su amparo, pueda ser utilizado para cumplir o materializar cualquiera de los objetivos o metas de planeación de tal instrumento. Una interpretación distinta iría en contra de la necesaria interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias, regla hermenéutica que busca proteger los principios democrático y de separación entre ramas del poder público. Por lo tanto, a pesar de que en los considerandos del decreto ley demandado se hayan expuesto varios argumentos que implicarían que las facultades extraordinarias podían ser utilizadas, entre otros aspectos, con el objetivo de luchar contra la corrupción y avanzar en la transformación digital del país, en realidad, como quedó evidenciado en la presente sentencia, las facultades extraordinarias fueron solicitadas expresamente y

conferidas para la modernización y eficiencia de la Administración pública, con el objetivo de promover la libre competencia en los sectores productivos.

1. Al respecto, debe recordarse que las normas demandadas modificaron el Decreto Ley 960 de 1970, “Por el cual se expide el estatuto del notariado” y, en particular, autorizaron que las actuaciones notariales, incluidas las escrituras públicas y sus copias, se realicen por medios electrónicos, bajo las directrices de la Superintendencia de Notariado y Registro. Se estableció sobre quién recae la posibilidad de expedir copias, las que pueden ser simples o auténticas, bajo los reglamentos y lineamientos técnicos de la Superintendencia, y se elimina la obligación de insertar copias auténticas del reglamento de propiedad horizontal, en las escrituras por las cuales se enajenan o traspasan las unidades. Igualmente, se dispone el deber de conservar copias electrónicas de los archivos físicos de las notarías, con el mandato de remitir copias de dichos archivos a un repositorio nacional, cuyo funcionamiento será reglamentado por la misma Superintendencia.

(ii) simplificar, suprimir o reformar trámites, procesos o procedimientos existentes

1. Los términos a través de los cuales se confirieron las facultades legislativas se componen de:

(i) las acciones que pueden ser emprendidas, a través del decreto ley autorizado. Se trata de simplificar, es decir, de mantener el trámite, proceso o procedimiento, pero haciendo que sus requisitos, etapas o términos sean más sencillos, breves o fáciles; suprimir o reformar. “La expresión ‘suprimir’, en cuanto hacer cesar o desaparecer algo, se entiende jurídicamente como sinónimo de abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas. Y la voz ‘reformar’, entendida como volver a formar, rehacer, por lo general con la intención de mejorarlo, hace referencia a modificaciones introducidas en los supuestos fácticos o jurídicos contenidas en las reglas de derecho”⁴³.

(ii) el objeto sobre el que recaen dichas acciones, en este caso, trámites, procesos o

procedimientos existentes. Los trámites son las diligencias o actuaciones que se requieren para la obtención de un resultado⁴⁴. Por su parte, los procesos o procedimientos son las diversas etapas concatenadas con el objeto de la adopción de una decisión respecto de determinado asunto⁴⁵. Cuando se trata de un procedimiento administrativo su objeto es la adopción de un acto administrativo⁴⁶.

1. El accionante, la Unión Colombiana del Notariado Colombiano, la Universidad Libre y el Procurador General de la Nación consideran que las normas demandadas tampoco respetaron el límite material de las facultades extraordinarias. Aseguran que las facultades no se extendían a la creación de nuevos trámites. Al respecto, considera la Sala que las normas cuestionadas pueden enmarcarse en la categoría de los trámites. Igualmente, las facultades no se limitaban a la supresión, lo que se materializó en la eliminación de la obligación de insertar una copia del reglamento de propiedad horizontal en las escrituras de enajenación de las distintas unidades (artículo 62), sino también apuntaban a la simplificación y a la reforma de estos. De lo anterior, se constata que la virtualización de los trámites notariales contribuye a su simpleza. Igualmente, dentro del concepto de la reforma de los trámites es posible acudir a medidas tales como la autorización para la virtualización de las escrituras y de las copias de estas, incluida la posibilidad de expedición de copias simples. Ello no constituye la creación de trámites, lo que hubiera desbordado las facultades extraordinarias, sino a la modificación de la manera como los trámites existentes se desarrollan. Por el contrario, aunque se trata de un asunto relacionado con las simplificaciones y reformas introducidas a las actuaciones notariales, en el artículo 63 demandado se crea el trámite relativo al envío de las copias virtuales de las escrituras a un repositorio nacional, reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro. Tal creación, aunque relacionada, desborda las facultades legislativas extraordinarias creadas para simplificar, suprimir o reformar trámites ya existentes. Frente a ello, reitera la Sala Plena de la Corte Constitucional que las facultades extraordinarias deben ser interpretadas de manera estricta, lo que excluye atribuciones conexas, derivadas de interpretaciones que amplíen la delegación, en virtud de encadenamientos funcionales o normativos.

(iii) Trámites innecesarios existentes – ratio decidendi

1. Los trámites, procedimientos o procesos que se debían simplificar, suprimir o reformar eran aquellos que fueran innecesarios, “esto es, no indispensables o que no hacen falta”⁴⁷ ya que, a la luz de los objetivos perseguidos por dichos elementos formales, pueda ser considerado como inconducente o redundante, por lo que se trata de un “requisito superfluo, fútil o baladí”⁴⁸. Ahora bien, en consideración del carácter no absoluto ni completamente objetivo de lo innecesario, así como de las consideraciones técnicas que deben sopesarse para llegar a tal calificación, la jurisprudencia constitucional ha reconocido, en cabeza del Presidente de la República, un razonable margen de apreciación respecto de lo innecesario⁴⁹, al momento de ejercer las facultades legislativas extraordinarias, siempre y cuando tal valoración coincida con la teleología de la delegación legislativa, es decir, a condición de que se persigan los fines concretos que motivaron la habilitación⁵⁰.

1. En el caso de las normas demandadas, el requisito de valoración de lo innecesario sólo se cumple en lo que respecta de la supresión del requisito de incluir la copia del reglamento de propiedad horizontal, en las escrituras públicas de enajenación o de transmisión de la propiedad de las unidades. Por el contrario, en lo que concierne a la creación de trámites notariales virtuales, así como a lo relativo al repositorio notarial nacional, la Corte Constitucional coincide con el demandante, la Unión Colombiana del Notariado Colombiano, la Universidad Libre y el Procurador General de la Nación en que tales actuaciones notariales novedosas no responden al criterio de falta de necesidad que exigía la norma habilitante, teniendo en cuenta que resulta ontológicamente contradictorio sostener que, a través de la creación de nuevos trámites, que no se encontraban previstos en el ordenamiento jurídico, se realice la supresión, simplificación o reforma de lo que ya existía y era innecesario. Es decir que, aunque el Presidente gozaba de un adecuado margen para apreciar qué trámites existentes eran innecesarios, el juicio respecto del carácter dispensable, superfluo, fútil o baladí de los mismos no fue lo que motivó la creación de nuevas formas de la actuación notarial, así como tampoco la atribución de nuevas competencias radicadas en la Superintendencia de Notariado y Registro.

1. Por lo tanto, en lo que respecta a la supresión, simplificación o reforma de trámites innecesarios existentes en la Administración pública, el Presidente de la República desbordó las facultades legislativas excepcionales y transitorias. Ello conduce a la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas, considerando que en la Constitución Política “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” (artículo 121) y que, en el presente caso, el desbordamiento de las facultades legislativas extraordinarias contraviene lo previsto en el artículo 150.10 de la norma superior. Esta razón conducirá a la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas y, por lo tanto, constituye la ratio decidendi de la presente sentencia. Sin embargo, a título de obiter dictum, se estudiará lo relativo a determinar si los notarios pertenecen a la Administración pública.

A. DECISIÓN A TOMAR Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

1. Al crear trámites notariales que no responden a la exigencia de falta de necesidad (ratio decidendi), con la expedición de los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, el Presidente de la República extralimitó las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y, por consiguiente, deberán ser declaradas inexecutables, por vulnerar el artículo 121 de la Constitución Política, según el cual “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, así como el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, del cual se derivan los límites constitucionales a las facultades legislativas extraordinarias delegadas al Presidente de la República. Tal determinación no se predica de la oportunidad, mérito o conveniencia de las normas bajo control, ya que, dicho de paso, la virtualización resulta relevante en pro de la eficacia y eficiencia del desarrollo de la actividad notarial, sino se refiere exclusivamente al control de constitucionalidad del ejercicio de las facultades legislativas delegadas de manera limitada, mediante una ley de facultades extraordinarias.

1. Debido a la inexecutable de las normas demandadas, por el desconocimiento de los límites competenciales para su expedición, por sustracción de materia, no se examinarán los cargos materiales identificados en el segundo problema jurídico de la presente sentencia.

1. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, le corresponde a este tribunal determinar, luego de encontrar que la norma demandada contraría un contenido constitucional, si la inexecutable surtirá efectos inmediatos o, por el contrario, la expulsión del ordenamiento jurídico se diferirá⁵¹, con el fin de permitir la expedición legislativa de las normas que la reemplazarían, luego de la correspondiente discusión democrática en el Congreso de la República. Se trata de un examen diferente y posterior al relativo a la constitucionalidad de la norma, ya que se predica de la consideración de los efectos que la inexecutable entrañaría respecto de principios constitucionales, como el de seguridad jurídica o frente a la eficacia de los derechos fundamentales de las personas. En palabras de la jurisprudencia constitucional “Dicha modalidad de sentencia no implica ninguna contradicción lógica, pues conceptualmente es necesario distinguir dos aspectos: (i) la verificación de la constitucionalidad de una norma, que es un acto de conocimiento, y (ii) la expulsión del ordenamiento de esa norma, por medio de una declaración de inexecutable, que es una decisión”⁵².

1. Ahora bien, el diferimiento de los efectos de la inexecutable declarada no es una competencia absolutamente discrecional de la Corte, ya que, una decisión irrazonable y carente de motivación significaría la desprotección caprichosa de la supremacía constitucional, al permitir, sin que medie razón suficiente, que una norma encontrada inconstitucional siga surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico. Es por ello, que el diferimiento de la inexecutable es una decisión que exige suficiente motivación, particularmente, a partir de la ponderación entre la gravedad del vicio identificado y los efectos inconstitucionales que generaría el vacío normativo creado por la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico. Dentro de tal motivación, se requiere entonces justificar tanto la causa del diferimiento, como el plazo otorgado al Congreso de la República “el cual

depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales”⁵³.

1. En el caso bajo estudio, debe considerarse que la razón que fundamenta la declaratoria de inexecutable consiste en un vicio competencial grave, relativo al alcance de las facultades extraordinarias delegadas al Presidente de la República, pero no consiste en la identificación de contenidos materialmente incompatibles con la Constitución, particularmente, con su parte dogmática. Igualmente, encuentra la Sala Plena que aunque, como lo advierte la Unión Nacional del Notariado Colombiano, en su intervención, la virtualización de las actuaciones notariales encontraba fundamento en normas anteriores a la aquí cuestionada, particularmente, en las leyes 527 de 1999, 588 de 2000 y 2052 de 2020 y del Decreto 14123 de 2017, se trata de normas generales relativas al uso de medios electrónicos en las actuaciones públicas, pero no regulan, de manera concreta, el desarrollo de la función pública fedataria, con todas sus especificidades. Es por ello por lo que, encuentra la Sala Plena que la expulsión inmediata de las normas que serán declaradas inexecutable acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de los trámites notariales que se encuentran actualmente en curso, en aplicación de las normas cuestionadas y cuyo desarrollo requiere certeza, al tiempo que generaría afectaciones graves de los derechos de los usuarios del servicio público notarial. Por esta razón, la Corte Constitucional dispondrá que la inexecutable comenzará a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023, con el objeto de que el Congreso de la República tenga la oportunidad de discutir acerca de la oportunidad y conveniencia de las normas que deberán reemplazar las que aquí fueron declaradas inexecutable. Dicho plazo resulta de considerar que la reforma del Estatuto Notarial es un asunto complejo, que requiere un debate democrático profundo, para el cual, resulta razonable que se requieran hasta dos legislaturas completas para dicho trámite legislativo. Así, de no haberse proferido, en dicho plazo, la norma legal correspondiente, los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública” serán expulsados automáticamente del ordenamiento jurídico.

1. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes, como se expone a continuación. Los argumentos expuestos en las intervenciones extemporáneas no serán respondidos.

Argumentos de la demanda y de los intervinientes

Consideraciones de la Corte

(i) El decreto ley no desbordó las facultades extraordinarias, ya que la atribución se refería a la Administración pública, sin diferenciar si ésta era ejercida por autoridades públicas o por particulares, como es el caso de los notarios. Los notarios ejercen funciones materialmente de Administración pública.

Los notarios pertenecen al sector descentralizado por colaboración.

Al haber prosperado la inexequibilidad por el cargo relativo al exceso en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias, por sustracción de materia, la Corte Constitucional no se pronunciará respecto de tal problema jurídico.

(ii) Las normas del decreto sí tienen por objeto la simplificación de trámites, ya que, a más de suprimir trámites como la inclusión del reglamento de propiedad horizontal en la escritura pública, las actuaciones digitales facilitan el acceso a los servicios notariales.

La supresión del requisito de incluir copias del reglamento de propiedad horizontal es la única de las normas demandadas que suprimió trámites existentes que, en virtud del margen de apreciación del Presidente, fueron considerados como innecesarios.

La creación de actuaciones notariales digitales no corresponde a la supresión, simplificación o reforma de trámites innecesarios existentes, razón por la cual, el Presidente se extralimitó en la expedición de las normas demandadas.

(iii) La facultad reglamentaria atribuida a la Superintendencia de Notariado y Registro es de segundo nivel, residual y subordinada y consiste en la expedición de lineamientos y directrices técnicas para la correcta prestación del servicio público de notariado, razón por la

cual, se trata de una función propia de esta entidad, que no desconoce la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Al haber prosperado la inexequibilidad por el cargo relativo al exceso en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias, por sustracción de materia, la Corte Constitucional no se pronunciará respecto de tal problema jurídico.

La exigencia de precisión en la delegación de las facultades legislativas extraordinarias exigía que, de manera expresa, se autorizara para la reforma del Estatuto Notarial, lo que no se evidenció en el presente caso.

(v) El Presidente creó procedimientos administrativos que no son innecesarios, como lo exigía la norma habilitante, ya que las normas para el desarrollo de la función notarial por medios digitales ya existían antes de este decreto ley.

Aunque el Presidente gozaba de un margen de apreciación para valorar el carácter innecesario de los trámites suprimidos, simplificados o reformados, el único de ellos respecto de los cuales se constató su carácter innecesario fue el relativo a la inclusión de una copia del reglamento de propiedad horizontal, en las escrituras de transferencia o enajenación de las unidades. Los trámites notariales virtuales que se crearon, así como las nuevas funciones atribuidas a la Superintendencia, no responden a la valoración relativa a su falta de necesidad o carácter superfluo, fútil o baladí.

(vi) De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución existe reserva estricta de ley para la reglamentación del servicio público notarial, para evitar que el servicio notarial se someta a la administración y el gobierno únicamente puede crear, suprimir y fusionar círculos notariales, así como determinar el número de notarios.

Aunque el artículo 131 de la Constitución prevé una reserva especial de ley, la función notarial no hace parte de las materias cuya legislación puede ser transitoriamente delegada al Presidente de la República, lo que no ocurrió en el presente caso.

La función reglamentaria concedida a la Superintendencia de Notariado y Registro vulnera el artículo 189.11 de la Constitución, al ser la reglamentación una atribución exclusiva del Presidente.

Al haber prosperado la inexequibilidad por el cargo relativo al exceso en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias, por sustracción de materia, la Corte Constitucional no se pronunciará respecto de tal problema jurídico.

1. Así las cosas, por desconocer los artículos 121 y 150.10 de la Constitución Política, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, pero diferirá los efectos de tal declaración.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Le correspondió a la Corte Constitucional estudiar una demanda presentada contra los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

1. Para el demandante, las normas anteriormente descritas son inconstitucionales, porque con su expedición se materializó una extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en virtud del artículo 333 de la ley 1955 de 2019 (artículos 121 y 150.10 de la Constitución). Señaló el accionante que: (i) dichas facultades no autorizaban al Presidente para reformar el estatuto notarial, en desarrollo del artículo 131 de la Constitución, o para reformar procedimientos por fuera de la Administración pública, como son las notarías, en su calidad de particulares; (ii) tampoco lo autorizaban para delegar en la Superintendencia de Notariado la expedición del régimen jurídico de la prestación del servicio público notarial a través de medios electrónicos y, por último, (iii) no existe relación entre la finalidad de las facultades extraordinarias y las disposiciones demandadas, pues en ninguno de los artículos demandados se simplifican,

suprimen o reforman “trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, como lo previó la norma que concedió dichas facultades legislativas y se trata, en realidad, de la incorporación de las nuevas tecnologías en el funcionamiento del servicio notarial, documentos electrónicos y autenticaciones digitales.

1. Por otra parte, indicó el ciudadano demandante que las funciones reglamentarias atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro por los artículos 59, 62 y 63 demandados desconocen que la reglamentación del servicio notarial tiene reserva de ley, conforme al artículo 131 de la Constitución y que la potestad reglamentaria del Presidente es indelegable y no podía ser transferida por una norma legal a la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que constituye una vulneración del artículo 189 de la Constitución.

1. A partir de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional precisó: (i) el régimen constitucional de la delegación de la función legislativa, así como el método para el juzgamiento de los decretos leyes. A continuación, (ii) estableció el alcance de las facultades legislativas extraordinarias conferidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019. A partir de ello, verificó si con la expedición de las normas demandadas se respetó el marco competencial establecido por el Congreso de la República.

1. Al respecto, encontró la Corte que las normas expedidas desbordaron las facultades legislativas conferidas en cuanto: (i) fueron ejercidas por fuera de las finalidades que motivaron la solicitud de la delegación legislativa al Congreso de la República; y (ii) los trámites notariales reformados no responden a la exigencia de falta de necesidad. Indicó la Corte que en virtud del requisito de precisión de las facultades extraordinarias, la habilitación para la legislación en la materia debía limitarse a lo estrictamente facultado y no podía ser deducida, mediante interpretaciones extensivas o analógicas. Igualmente, puso de presente la Corte que la interpretación estricta de la norma que atribuye facultades legislativas extraordinarias es una exigencia mayor cuando la delegación legislativa se encuentre en la

Ley del Plan Nacional de Desarrollo, como ocurría en el presente caso, si se tiene en cuenta que dicha normativa tiene objetivos constitucionales propios y su relación con las facultades extraordinarias debe soportarse expresamente. Así, concluyó la Corte que el Presidente no contaba con facultades para introducir nuevos trámites notariales que claramente no son innecesarios.

1. Adicionalmente, consideró la Corte que la administración pública es un concepto que debe tener en cuenta tanto el criterio orgánico como el criterio funcional. Además de la rama ejecutiva del Poder Público, la administración pública incluye a las ramas legislativa y judicial y los diferentes órganos del Estado, cuando éstos ejercen las funciones administrativas. Aunque este argumento no constituye ratio decidendi, la Sala llama la atención sobre la necesidad de evaluar si las actividades notariales pueden incluirse en el concepto de administración pública, para entender que las facultades extraordinarias autorizaban al Presidente a modificar la forma cómo se adelantan dichas funciones.

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, al materializar una extralimitación en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y vulnerar, por lo tanto, los artículos 121 y 150.10 de la Constitución Política. Al haber prosperado la acusación relativa al exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por sustracción de materia, la Corte Constitucional no se pronunció respecto del cargo referente a la vulneración a la reserva de ley.

1. Ahora bien, en cuanto a los efectos de la decisión, decidió la Corte Constitucional modular sus efectos, por lo cual, la declaratoria de inexequibilidad sólo comenzará a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

Segundo.- DISPONER que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo primero surtirá efectos a partir del 20 de junio de 2023.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS

DIANA FAJARDO RIVERA Y

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Presidente no excedió competencia otorgada en ley
habilitante (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Presupuestos
constitucionales para su otorgamiento (Salvamento de voto)

LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance del criterio de interpretación restrictiva (Salvamento de voto)

Ref: Sentencia C-159 de 2021

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, suscribimos el presente salvamento de voto conjunto en relación con la sentencia de la referencia. A diferencia de lo decidido por la mayoría, consideramos que el Presidente de la República no excedió la habilitación que le fue otorgada por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, puesto que los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019 satisfacían los requisitos constitucionales de las normas con fuerza de expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias. En particular, (i) tenían una conexidad causal con las finalidades que motivaron la habilitación por parte del Congreso y (ii) se enmarcaban en el ámbito de aplicación temático de la ley habilitante. Por esta razón, en nuestro criterio las normas demandadas no vulneraban el artículo 150.10 de la Constitución y, por lo tanto, debían haber sido declaradas exequibles por la Sala Plena.

1. Requisitos constitucionales de las normas con fuerza de ley expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias

La Corte Constitucional ha resaltado que, conforme al artículo 150.10 de la Constitución, las normas con fuerza de ley que expida el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias son constitucionales si satisfacen, entre otros, dos requisitos⁵⁴: (i) tener una relación de conexidad causal con la ley habilitante y (ii) no exceder el ámbito de aplicación temático de la habilitación. El cumplimiento de estos requisitos debe ser examinado por la Corte a partir de un control constitucional riguroso y estricto que tiene por objeto proteger la cláusula general de competencia legislativa del Congreso y preservar el principio democrático⁵⁵.

La conexidad causal exige que estas normas tengan como propósito contribuir a alcanzar las finalidades que justificaron la habilitación⁵⁶. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe existir coherencia y congruencia entre las razones que motivaron la solicitud de facultades extraordinarias, las finalidades que el Congreso pretendía alcanzar con su

otorgamiento⁵⁷ y las normas con fuerza de ley que expida el Presidente de la República en ejercicio de tal delegación⁵⁸. La constatación de este requisito busca asegurar que el Gobierno no “fije reglas o políticas públicas ajenas a la dimensión teleológica” ⁵⁹ de la ley habilitante y, de este modo, invada la órbita propia del legislador ordinario⁶⁰.

Por su parte, el requisito de limitación temática⁶¹ exige que las normas expedidas por el Presidente regulen “los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogía”⁶² y prohíbe reglamentar materias que por su naturaleza no pueden ser subsumidas dentro del ámbito de aplicación de la habilitación⁶³. Esto no implica, sin embargo, que el objeto de la habilitación deba ser interpretado literalmente. La Corte Constitucional ha resaltado que este requisito se encuentra satisfecho si las normas con fuerza de ley expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias tienen una relación directa con “el contenido amplio de la materia delegada”⁶⁴ cuyo alcance debe ser definido a partir de la teleología de la ley habilitante⁶⁵. Así mismo, ha reconocido que el Presidente cuenta con un “margen de apreciación”⁶⁶ para identificar los instrumentos que razonablemente permiten alcanzar las finalidades que el Congreso perseguía al conferir las facultades extraordinarias⁶⁷. Una interpretación excesivamente restrictiva del ámbito de aplicación de la habilitación, obligaría al Congreso a establecer el mínimo detalle de los asuntos específicos y puntuales que deberán ser regulados, lo cual haría inútil la ley habilitante⁶⁸ y “desnaturalizaría la figura de la concesión de facultades extraordinarias”⁶⁹.

1. Las disposiciones demandadas satisfacían los requisitos de conexidad causal y limitación temática

La mayoría de la Sala concluyó que los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019 eran inconstitucionales porque no satisfacían los requisitos de conexidad causal y limitación temática. Lo primero, porque no buscaban promover la libre competencia. En particular, según la mayoría, “no es claro ni evidente” que las normas demandadas fomentaran “la promoción de la libre competencia en los sectores productivos, motivo que fundó expresamente la solicitud y concesión de las facultades legislativas extraordinarias”. Lo segundo, debido a que excedían el ámbito material de la habilitación puesto que la creación de trámites notariales virtuales, así como lo relativo al repositorio notarial nacional, no

implicaba la simplificación de trámites innecesarios, sino la creación de nuevos procedimientos ante la administración pública.

Discrepamos de lo decidido por la mayoría. En nuestro criterio, las disposiciones demandadas eran constitucionales y satisfacían los requisitos de conexidad causal y limitación temática.

Primero, satisfacían el requisito de conexidad causal, puesto que tenían como propósito contribuir a alcanzar las finalidades que justificaron la habilitación. La revisión de la exposición de motivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo⁷⁰ evidencia que el Presidente solicitó al Congreso el otorgamiento de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley con el propósito, no solo de aumentar la competitividad, como lo concluyó la mayoría de la Sala, sino también con el objeto de (i) “contar con instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo económico y social” y (ii) facilitar “el funcionamiento eficiente” de la administración pública. Las normas demandadas tenían una relación directa e inmediata con estas finalidades. En efecto, en jurisprudencia reiterada en materia de leyes “anti-trámites”⁷¹, la Corte Constitucional ha señalado que la simplificación de trámites ante la administración pública por medio de su digitalización, contribuye a contar con instituciones modernas y garantizar mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones estatales.

Segundo, las normas demandadas cumplían con el requisito de limitación temática, porque regulaban materias que podían ser subsumidas razonablemente en el ámbito de aplicación material de la ley habilitante. El artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 confirió al Presidente facultades extraordinarias para “simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. Los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019 estaban relacionadas directamente con el objeto de la habilitación porque (i) simplificaron, suprimieron y reformaron trámites notariales innecesarios ante (ii) la administración pública. La jurisprudencia constitucional⁷² ha sostenido que la implementación de tecnologías informáticas implica una modificación a la modalidad de ejecución de un determinado trámite que contribuye a su simplificación, dado que elimina la presencialidad, pero no supone la creación de un nuevo procedimiento administrativo strictu sensu⁷³. En otros términos, el trámite sigue siendo el mismo, cosa distinta es que pueda adelantarse por medios electrónicos. A diferencia de lo decidido por la mayoría, consideramos que, tal y como se muestra en la siguiente tabla, ninguna de las

normas demandadas creó nuevos trámites notariales, por el contrario, únicamente implementaron modificaciones tendientes a que trámites ya existentes pudieran adelantarse por medios digitales o electrónicos:

Disposición demandada

Conexidad temática

Art. 59.

No creaba un nuevo trámite, solo autorizaba a los notarios a “adelantar las actuaciones notariales a través de medios electrónicos”.

Arts. 60 y 61

No creaba un nuevo trámite notarial. Únicamente permitía que (i) las escrituras públicas pudieran otorgarse por medios digitales o electrónicos y (ii) que el notario pudiera expedir copias por medios digitales o electrónicos.

Art. 62

No creaba un nuevo trámite notarial. Por el contrario, suprimía el requisito de insertar copia auténtica del reglamento de la escritura por medio de la cual se enajene o traspase la propiedad sobre unidad o unidades determinadas de un edificio sometido al régimen de propiedad horizontal, el cual era un trámite razonablemente “innecesario” en los términos de la habilitación.

Art. 63

No creaba un nuevo trámite. Exigía que el notario garantizara el archivo de los documentos que se firmaran electrónicamente, lo cual es una medida instrumental a la posibilidad de que estos documentos pudieran otorgarse por medios digitales.

De otro lado, consideramos que los trámites notariales que las normas demandadas modificaban eran trámites “ante la administración pública”. Reconocemos que, desde un punto de vista “orgánico” o “subjetivo”, los notarios públicos ejercen funciones públicas, pero no forman parte de la administración pública strictu sensu. Sin embargo, la Corte

Constitucional ha hecho una interpretación más amplia del término “administración pública” cuandoquiera que este es empleado por el Congreso en leyes habilitantes que confieren facultades extraordinarias al Presidente para simplificar trámites. En estos eventos, ha señalado que este concepto debe interpretarse a partir de un criterio funcional que haga énfasis en la naturaleza de la función que ejercen los particulares ante quienes se realizan los trámites. En este sentido, en las sentencias C-662 de 1996, C-784 de 2012, C-562 de 2015 y C-249 de 2019 la Corte Constitucional señaló que los trámites que se llevan a cabo ante particulares que ejercen funciones públicas en virtud de la descentralización por colaboración, tales como los notarios, pueden considerarse trámites ante “la administración pública”.

En síntesis, consideramos que la conclusión de la mayoría de la Sala se fundó en una interpretación excesivamente restringida y literal de la ley habilitante que ignoró la finalidad de racionalización administrativa que motivó el otorgamiento de las facultades extraordinarias. Desafortunadamente, esta interpretación derivó en la declaratoria de inexequibilidad de normas que contribuían evidentemente a la modernización de los trámites notariales y al funcionamiento más eficiente de la administración pública.

Cordialmente,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-159/21

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación (Salvamento de voto)

NORMA ACUSADA-No excede las facultades extraordinarias (Salvamento de voto)

Expediente: D-13980

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 59 a 63 del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

Actor: Jorge Andrés Obando Moreno.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

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

A mi juicio, la sentencia adoptada por la mayoría parte de una interpretación irrazonable de las facultades extraordinarias concedidas la presidente de la República para expedir el Decreto acusado, al considerar que ellas se dieron para simplificar, modificar, o reformar “trámites innecesarios”, por lo cual al no ser “innecesarios” los trámites notariales a que se refiere el Decreto, ellos no podían ser simplificados a través de medios electrónicos. Esta interpretación literal, que deja de lado la teleológica o finalística de las facultades, deja prácticamente sin efecto útil su otorgamiento. En una necesaria interpretación teleológica, las facultades extraordinarias buscaban lograr la competitividad empresarial, entendida como la facilidad para la realización de negocios en Colombia, lo que efectivamente se conseguía mediante la simplificación y digitalización de los trámites notariales.

De otro lado, me opongo al argumento utilizado en la Sentencia aprobada por la mayoría, según el cual ordenar que quien cumple funciones públicas haga adecuaciones para operar electrónicamente, como por ejemplo conformar un archivo o repositorio electrónico, implica ordenar la “creación” de un nuevo trámite, en contra del objeto perseguido con el otorgamiento de las facultades. Estimo que es claro que si para agilizar trámites las entidades que cumplen funciones públicas deben realizar adecuaciones tecnológicas, esto no es lo proscrito por la ley de facultades, toda vez que es frente al ciudadano que se busca no crear o mantener trámites innecesarios, pero no frente a quien cumple tales funciones públicas.

Adicionalmente la magistrada me aparto de la consideración según la cual las normas acusadas estarían reformando el Estatuto Notarial, so pretexto de reformar algunos trámites, en un claro exceso de las facultades otorgadas. A mi parecer, las reformas que se introducirán eran puramente procedimentales, relativas a la forma digital en la que en lo sucesivo podrían adelantarse los trámites, o a otras simplificaciones no materiales, pero ninguna de ellas era sustantiva o de fondo, por lo cual no excedían las facultades extraordinarias.

Finalmente, no comparto la existencia de razones de constitucionalidad que obligaran a diferir la declaración de inexecutable. A mi parecer tal diferimiento obedeció a motivos de conveniencia.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron oportunamente los siguientes escritos de intervención: (i) Unión Colegiada de Notariado Colombiano, a través de su presidente, Álvaro Rojas Charry y de los vicepresidentes, Eduardo Durán Gómez y Juan Hernando Muñoz; (ii) Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, Olivia Inés Reina Castillo, (iii) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia, a través de su director, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y del profesor Javier Santander Díaz, (iv) Sandra Forero Ramírez, quien afirma actuar en su calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol. Considerando que a dicha entidad no se le solicitó un concepto técnico, se trata de una intervención ciudadana y así será considerada.

2 El término de fijación en lista venció el 23 de noviembre de 2020 y el día 24 de noviembre

de 2020 se recibió el concepto de la Superintendencia de Notariado y Registro, firmado por la jefa de la oficina asesora jurídica, Daniela Andrade Valencia. Igualmente, el 21 de abril de 2021 se recibió la intervención de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, mediante un escrito suscrito por su apoderado judicial, César Augusto Méndez Becerra.

3 Unión Colombiana de Notariado Colombiano. Intervención presentada 23 de noviembre de 2020.

4 Intervención presentada el 23 de noviembre de 2020.

5 Intervención presentada el 23 de noviembre de 2020.

6 Intervención presentada el 23 de noviembre de 2020.

7 Concepto remitido el 24 de noviembre de 2020. En el escrito se solicita que el concepto sea tenido como oportuno, teniendo en cuenta que la notificación fue remitida al correo electrónico correspondencia@supernotariado.gov.co, mientras que el correo de notificaciones judiciales es notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co “lo que llevó a que dado el cúmulo de solicitudes que llegan a correspondencia se conociera hasta el día de hoy 24 de noviembre la referida providencia”. Pese a lo anterior, debe recordarse que los términos del control de constitucionalidad son de orden público, perentorios y preclusivos y la gestión interna de las comunicaciones de dicha entidad pública no es una razón que permita excepcionar las normas que rigen el control de constitucionalidad.

8 Intervención remitida por correo electrónico el 21 de abril de 2021. La intervención de ANDJE fue allegada con posterioridad a la remisión del concepto del Procurador General de la Nación y al registro del proyecto de fallo, realizado el 25 de febrero de 2021. En dicho escrito se afirma que la ANDJE “está habilitada por la Ley para intervenir en cualquier estado del proceso y ante cualquier jurisdicción”, porque se encuentran en juego los intereses litigiosos de la Nación. Al respecto, debe precisarse que la intervención de la Agencia en mención es legítima, al tratarse de un proceso que se desarrolla en virtud de una acción pública, ejercida contra una norma con fuerza y rango de ley. Sin embargo, la intervención es inoportuna, ya que, aunque el Decreto Ley 4085 de 2011 legitimó la intervención de la agencia en los procesos en los que se demanden leyes (parágrafo del artículo 2º, literal b) y artículo 6, numeral 3, literal i) del Decreto Ley 4085 de 2011, modificado por el Decreto 2269 del 2019),

el decreto que regula los objetivos y estructura de la agencia en mención no previó lo relativo a la oportunidad procesal para su intervención procesal. Tal asunto fue regulado por el artículo 610 del Código General del Proceso, norma que autorizó la intervención de la ANDJE “en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos: 1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado. 2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar” (negrillas no originales). En el presente proceso la participación de la ANDJE no corresponde a ninguna de las dos hipótesis en las que su intervención puede presentarse en cualquier estado del proceso, teniendo en cuenta que: (i) se demanda la declaratoria de inexecuibilidad de normas contenidas en un decreto ley y, por lo tanto, no se trata de un proceso contra una entidad pública; no se trata de una demanda contra el Presidente de la República y éste no puede ser considerado, jurídicamente, como parte del proceso teniendo en cuenta que “el juicio de constitucionalidad en el control abstracto de normas no es un proceso entre partes”: auto 155/08.; (ii) tampoco se discuten asuntos o intereses patrimoniales del Estado, sino el alcance de la competencia legislativa conferida por una ley de facultades extraordinarias. Finalmente, (ii) la ANDJE no actúa como apoderada judicial de ninguna entidad pública. En consideración de todo lo anterior, la intervención de la ANDJE se considera extemporánea.

9 Goethny Fernanda García Flórez.

10 Juan Sebastián Vega Rodríguez.

11 “Al mismo tiempo que la Constituyente de 1991 revigorizó el rol del Congreso de la República en el Estado colombiano, buscó dignificar y depurar la labor ejercida por esta corporación, a través de la previsión de una serie de medidas, tales como la supresión de la inmunidad parlamentaria, dando paso a fueros para determinar la responsabilidad penal y disciplinaria de los congresistas y el establecimiento del estatuto del congresista, compuesto por un régimen constitucional de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, como estatuto deontológico de la altísima dignidad de quien accede a la representación popular y que debía complementarse con una drástica sanción por desconocer dicho régimen: la pérdida de investidura. Dicha sanción también se previó por el incumplimiento de otros deberes del congresista, como la asistencia a las plenarias y posesionarse en el cargo, una vez elegido por el voto popular”: sentencia C-027/20.

12 La “institución de las facultades extraordinarias, desde los inicios de nuestra época republicana y hasta la Constitución de 1991, fue ampliamente utilizada por parte del Congreso y el Ejecutivo. Su continuo y extensivo uso contribuyó al debilitamiento del Congreso, a la relativización del principio de separación de poderes, al empobrecimiento de la deliberación democrática y a la acentuación del carácter presidencialista del régimen político. Fue precisamente ante estos excesos que el Constituyente de 1991 decidió restringir dicho mecanismo”: sentencia C-097/03. “Entre los propósitos de ese régimen se encuentran el fortalecimiento del Congreso y el principio de separación de poderes; la afirmación y ampliación del principio democrático; y la expansión del principio de reserva de ley”: sentencia C-092/20.

14 “Dichas razones deben estar presentes desde la motivación del proyecto por medio del cual el Gobierno solicita las facultades”: sentencia C-503/01. Sin embargo, “Es natural que al evaluar las razones de necesidad o conveniencia que se esgriman para solicitar las facultades, en el curso del debate, el legislador pueda encontrar que es necesario precisar algunos elementos, suprimir determinados aspectos, e incluso agregar otros que no puedan considerarse, en lo sustancial, como una materia nueva en el contenido de las facultades, no prevista en la solicitud del Gobierno. Este tipo de modificaciones hace parte de la prerrogativa de enmienda del Congreso y resulta de su capacidad para debatir los proyectos de ley que sean sometidos a su consideración”: sentencia C-807/01.

15 “La precisión en las facultades extraordinarias exige así mismo que han de ser necesarias e indispensables para el logro de determinado fin. En esta medida, deben consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades”: sentencia C-503/01.

16 En el artículo 76.12 de la Constitución de 1886 se exigía que las facultades legislativas delegadas fueran pro tempore. Sin embargo, a diferencia de la actual Constitución, la determinación de dicho límite quedaba al arbitrio del Congreso.

17 “Así, la precisión en la habilitación es una condición para que pueda operar cabalmente el sistema de pesos y contrapesos dentro de un Estado Social de Derecho. La precisión de la atribución legislativa conferida al Gobierno asegura, además, que no se distorsione la finalidad que justifica la figura de las facultades extraordinarias”: sentencia C-097/03.

18 Las facultades legislativas extraordinarias no habilitan para que, a su turno, el Presidente, mediante un decreto ley, atribuya competencia al poder reglamentario para desarrollar los aspectos con reserva de ley, que le fueron transitoriamente delegados, como se reprochó en la sentencia C-433/96 en donde se explicó que “El Gobierno, revestido de facultades extraordinarias, sólo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario”. Así, “El Ejecutivo no puede auto habilitarse -ni siquiera por un decreto con fuerza de ley- para ejercer una función propia del legislador; porque las facultades extraordinarias que pueda recibir el Presidente de parte del Congreso al tenor del artículo 150-10 superior, jamás podrían tener un carácter indefinido, ya que en tal hipótesis la misma ley de facultades resultaría inconstitucional, y de manera sobreviniente las disposiciones dictadas a su amparo mediante decreto-ley”: sentencia C-757/02.

19 “(...) es suficiente con que en ellas se establezcan los límites claros dentro de los cuales actuará el ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento del mandato superior”: sentencia C-575/12; “(...) la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el propio Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias”: sentencia C-745/12.

20 “El otorgamiento de las facultades extraordinarias no impide que el Congreso continúe ejerciendo plenamente su papel como legislador para controlar el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas”: sentencia C-630/14

21 “(...) el control constitucional debe ser riguroso en esta materia, pues se trata de una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Legislativo”: sentencia C-1252/01.

22 “Por ese motivo, cuando el Congreso, a solicitud del Gobierno, hace uso de la atribución que le otorga el numeral 10 del artículo 150 C.P. y reviste al Presidente de precisas facultades extraordinarias por tiempo que no puede superar los seis meses, las autorizaciones que confiera son de interpretación restrictiva, pues están circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante, lo que implica que, además del límite temporal que debe concretarse en el precepto correspondiente, el Presidente de la República

se encuentra ante una restricción de índole material que le impide extender su precaria atribución legislativa a temas no contemplados de manera explícita en la ley de facultades”: sentencia C-398/95.

23 “Las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades”: sentencia C-498/95.

24 “Si se aceptara esa extensión de las facultades, bastaría que el Ejecutivo incluyera en los decretos leyes, en íntima relación con materias ajenas a las facultades conferidas, algunos elementos que incidieran en la definición de asuntos que sí estuvieran cobijados por la habilitación extraordinaria, para que resultara forzoso declarar su exequibilidad. Ello haría inútiles las delimitaciones que estableciera el legislador ordinario y ampliaría inconstitucionalmente las posibilidades legislativas del gobierno cuya interpretación, se repite, debe ser restrictiva en cuanto excepcional”: sentencia C-416/92. “Esto significa que, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo”: sentencia C-1252/01.

25 “La prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos”: sentencia C-252/94. Sin embargo, este rigor fue atemperado en la sentencia C-313/07 en donde se precisó: “El hecho de que, en ejercicio de facultades excepcionales, el Ejecutivo esté inhabilitado para expedir códigos, no significa que no pueda modificar norma alguna de ningún código preexistente. Indica la Corte que la prohibición de expedición de códigos de que habla la Constitución no impide la modificación de disposiciones consignadas en otros códigos, siempre y cuando dicha modificación no sea estructural, integral, completa o de tal magnitud que en la práctica equivalga a la expedición de ese tipo de estatutos”.

26 “Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a “crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”, todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas “leyes cuadros” o “leyes marco” de que trata el numeral 19”: sentencia C-097/03. Tal interpretación resulta coherente con el principio de separación de poderes, teniendo en cuenta que las leyes cuadro o marco, establecen unos parámetros generales, “objetivos y criterios” para ser desarrollados por el Presidente de la República, por lo que la expedición de un decreto ley marco significaría una concentración inadmisible de potestades, en cabeza del ejecutivo y ello fue, justamente, lo que quiso combatir la Constitución de 1991.

27 “El legislador, en tanto cuerpo de representación popular, es la autoridad competente para establecer contribuciones fiscales y parafiscales, y para fijar los casos y las condiciones de las mismas, conforme a lo previsto en el artículo 150.12 de la Constitución Política. Esta competencia exclusiva sólo puede ser ejercida por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, al punto de que está explícitamente prohibido, por el artículo 150.10 ibídem, que el Congreso confiera facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para decretar impuestos”: sentencia C-155/16.

28 “el Congreso de la República puede expedir una ley de delegación – es decir “de facultades extraordinarias””: sentencia C-1262/05.

29 “Entonces, si la ley que confiere las atribuciones legislativas es violatoria de la Constitución es apenas obvio, que tal irregularidad recaiga también sobre el o los decretos que se hubieran expedido con fundamento en ellas, pues es ésa su base de validez formal y material. De manera que si la Corte observa un vicio de inconstitucionalidad en las atribuciones conferidas debe inevitablemente declararlo, pues al no hacerlo estaría permitiendo que en el ordenamiento positivo subsistieran disposiciones que infringen la Constitución, incumpliendo de esta manera con el mandato que le ordena guardar la integridad y supremacía de la Constitución”: sentencia C-1316/00.

30 Sentencia C-097/03

31 “(...) un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el

preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”: sentencia C-503/01. Este examen, que también se deriva de la exigencia de precisión de las facultades extraordinarias, ha sido denominado principio de causalidad (sentencia C-097/13) o de vínculo causal (sentencia C-405/13).

32 “(...) le corresponde a la Corte verificar que el asunto reglamentado en el enunciado censurado, no haya sido objeto de regulación en el primer decreto, esto es, que la facultad no haya sido usada respecto de ese punto, siempre en el entendido de que el precepto se enmarque en el objeto de la potestad delegada”: sentencia C-335/16.

33 “(...) el Gobierno ejerce una función delegada en el ámbito propio de la función legislativa, y sujeto, por consiguiente, a las mismas limitaciones que tiene el legislador ordinario”: sentencia C-503/01.

34 “(...) los juicios constitucionales sobre contenidos normativos que deberían someterse a un juicio ordinario de constitucionalidad, al estar incluidas en un Decreto ley, deben ser escrutinio más estricto, como, por ejemplo, un juicio estricto de razonabilidad o de igualdad. Como ha dicho la Corte, si la razón que justifica que el control de constitucionalidad sea deferente con el legislador es el respeto al principio democrático, es decir, el respeto a las decisiones adoptadas por el Congreso de la República, el foro representativo, deliberativo y pluralista de toda la Nación, entonces, cuando la norma no ha sido expedida por el Congreso, lo propio es que el juez constitucional sea más estricto en su análisis”: sentencia C-943/12.

35 “La Corte reitera que el estudio que realiza de las acusaciones contra los decretos expedidos en ejercicio facultades extraordinarias se restringe sólo a los preceptos acusados, y por ello el examen constitucional no se extiende automáticamente a la norma habilitante”: sentencia C-1252/01.

36 “(...) como la Corte también es consciente de la existencia de algunos fallos en los que no ha procedido de esta manera, ha decidido orientar su doctrina en el sentido de señalar que siempre que se acusen disposiciones o todo un decreto ley, expedido con fundamento en facultades extraordinarias es deber de la corporación analizar si la ley de habilitación legislativa al conferirles respetó los parámetros y exigencias establecidos en el artículo

150-10 de la Carta”: sentencia C-1316/00; “Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades”: sentencia C-757/01. Posición reiterada, entre otras, en las sentencias C-758/01, C-744/12.

37 “El énfasis hecho por la Corte en el contexto del otorgamiento de las facultades extraordinarias, tiene razón de ser en la consideración del principio de causalidad en esta materia. Este principio hace posible la satisfacción del requisito de precisión, y así de la prohibición en la extralimitación del uso de estas facultades. Y, explica que el juez de control de constitucionalidad debe verificar la existencia de una relación de causalidad entre el contenido de la regulación expedida en virtud de la delegación y el contenido amplio de la materia delegada.

38 Exposición de motivos, Gaceta del Congreso, n. 33, 7 de febrero de 2019, p. 69.

39 Gaceta del Congreso, n. 33, 7 de febrero de 2019, pp. 339-340.

40 Cf. Sentencia C-415/20.

41 Por ejemplo, en la sentencia C-235/14 la Corte precisó que las facultades para suprimir o reformar procedimientos no pueden entenderse literalmente, sino que su alcance se determina por la finalidad considerada al momento de la expedición de la ley de facultades extraordinarias: “Una comprensión del telos de la facultad delegada signada por el literalismo, torna a la Administración en un mero cercenador de trámites que estime como innecesarios y, la inutiliza frente a las eventuales necesidades de ajustar procedimientos urgidos de variaciones que realicen mandatos constitucionales como los de moralidad, eficacia y publicidad establecidos en el artículo 209 del texto superior. ¶ Así pues, advierte la Sala que las normas con fuerza de Ley que sean producto de la autorización conferida, esto es, suprimir o reformar, que comprendan el objeto definido por el legislador, esto es, regulaciones, procedimientos y trámites, y que realicen la finalidad señalada por el delegante, esto es, el logro de la transparencia, la eficiencia y la publicidad; cuentan con el

aval del tribunal constitucional. Es el lleno de estas exigencias, lo que debe mirar la corporación en el caso presente” (negrillas no originales).

42 Exposición de motivos, Gaceta del Congreso, n. 33, 7 de febrero de 2019, p. 69 y documento de bases del plan, pp. 339-340.

43 Sentencia C-711/12.

44 “trámites’ como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión

45 “procedimientos’ o modo secuencial de ejecutar algunas cosas;”: sentencia C-711/12.

46 “(...) el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas”: sentencia C-640/02.

47 Sentencia C-711/12.

48 Sentencia C-562/15.

49 “Para regular o suprimir trámites innecesarios, ha considerado que en virtud de la habilitación que le confirió el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el ejecutivo gozaba de “un razonable margen de apreciación” para determinar cuáles actuaciones administrativas eran innecesarias. En este sentido las facultades del Ejecutivo estaban delimitadas “por la insustancialidad objetiva de la regulación, el trámite o el procedimiento; por la finalidad del encargo; por la urgencia de modificar las situaciones existentes al momento proferir el decreto con fuerza de ley, pues las facultades se otorgaron para “reformular o suprimir” trámites para el ejercicio de las actividades de las personas”: sentencia C-340/96 en la que se demandaban algunos artículos del Decreto Ley 2150 de 1995. Cf. Sentencia C-026/98.

50 En la sentencia C-745/12, la Corte reconoció que el Gobierno contaba con un razonable margen de apreciación para definir cuáles trámites eran innecesarios, siempre que tal medida pudiera ser atribuida a la política estatal de crear mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad al control de la gestión pública: “Dicha habilitación

se encuentra enmarcada en una política estatal más amplia, referida a la creación de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad del control de la gestión pública. Asimismo, correspondía al Gobierno definir cuáles eran dichas regulaciones, trámites y procedimientos que resultaban innecesarios y superfluos, ya que tal competencia fue justamente la materia de las facultades excepcionales, con el encargo de definir la necesidad o no de los mismos. Significa que contaba el Presidente con un amplio y razonable margen de apreciación para definir, con base en su experiencia técnica, cuáles eran dichos trámites innecesarios, y establecer los requisitos en caso de que las entidades del orden nacional requirieran imponer nuevos procedimientos o regulaciones que afectaran a los ciudadanos”: sentencia C-745/12.

51 “la modulación de los efectos de los fallos no es una práctica extraña en el ordenamiento jurídico colombiano”: sentencia C-481/19.

52 Sentencia C-481/19.

53 Sentencia C-030/19.

54 La jurisprudencia ha identificado los siguientes requisitos de constitucionalidad del ejercicio de las facultades extraordinarias (i) que el ejercicio de las facultades extraordinarias se sujeta a los límites temporales y materiales previstos en la ley habilitante; (ii) que no es aceptable el reconocimiento de facultades implícitas, encontrándose proscritas las interpretaciones analógicas o extensivas de la habilitación y (iii) que el ejercicio de facultades extraordinarias en vigencia de la Constitución de 1991, aunque hubieran sido concedidas antes de su expedición, no pueden materializarse respecto de materias prohibidas por el actual artículo 150.10. Igualmente, ha sostenido (iv) que el Congreso puede imponer requisitos adicionales para el ejercicio de las facultades, entre los que se encuentran, por ejemplo, el deber de escuchar previamente una comisión parlamentaria. Ha sostenido también (v) que se encuentra prohibido el ejercicio de las facultades en más de una oportunidad durante el mismo período para el que fueron concedidas. Finalmente, ha indicado (vi) que el Presidente de la República no puede ampliar temporalmente sus facultades extraordinarias en el decreto por medio del cual las materializa y, en esa misma dirección, que tampoco podría el Gobierno ejercer las facultades extraordinarias para ampliar el término o la competencia extraordinarias que le fueron conferidas. Al respecto, ver

sentencia C-092 de 2020.

55 Corte Constitucional, sentencias C-784 de 2012 C-172 de 2017, C-174 de 2017 y C-253 de 2017 y C-092 de 2020.

56 Corte Constitucional, sentencias C-097 de 2013 y C-405 de 2013.

57 Corte Constitucional, sentencia C-744 de 2012.

58 Corte Constitucional, sentencia C-503 de 2001.

59 Corte Constitucional, sentencias C-562 de 2015 y C-249 de 2019.

60 Corte Constitucional, sentencia C-405 de 2013.

61 Corte Constitucional, sentencia C-097 de 2013.

62 Corte Constitucional, sentencia C-784 de 2012.

63 Corte Constitucional, sentencia C-562 de 2015.

64 Corte Constitucional, sentencias C-965 de 2012 y C-097 de 2013.

65 Corte Constitucional, sentencia C-261 de 2016.

66 Corte Constitucional, sentencias C-745 de 2012 y C-562 de 2015.

67 Corte Constitucional, sentencia C-097 de 2003.

68 Corte Constitucional, sentencia C-240 de 2012.

69 Corte Constitucional, sentencia C-074 de 1993. “Cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo”. Ver también, sentencia C-784 de 2012.

70 Exposición de motivos, Gaceta del Congreso, n. 33, 7 de febrero de 2019, p. 69.

71 Corte Constitucional, sentencias C-562 de 2015 y C-249 de 2019.

72 Id.

73 Corte Constitucional, sentencias C-016 de 2013 y C-420 de 2020.