

MEDIDAS SOBRE PROTECCION DEL COMPRADOR DE VIVIENDA, INCREMENTO DE SEGURIDAD DE EDIFICACIONES Y FORTALECIMIENTO DE LA FUNCION PUBLICA QUE EJERCEN LOS CURADORES URBANOS-Desconocimiento del principio de consecutividad

Se plantean los siguientes problemas jurídicos: (i) El tema de la asignación equitativa de escrituras públicas, cuando quiera que estén de poder medio determinadas autoridades públicas, ¿guardar conexidad temática, causal, teleológica o sistémica con el texto de la Ley 1796 de 2016? (ii) Durante el trámite de aprobación congressional del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, ¿se respetó el principio de consecutividad? A efectos de resolver los referidos problemas jurídicos, la Corte reitera (i) su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia; y (ii) sus pronunciamientos sobre el principio de consecutividad. Seguidamente, (iii) resuelve los dos cargos de inconstitucionalidad. Para tales efectos, esta Corporación: (i) realiza una breve comparación entre las normas acusada y derogada; (ii) describe el trámite que surtió la aprobación de la norma legal acusada; y (iii) resuelve si se vulneraron los principios de unidad de materia y consecutividad. Para la Sala, efectivamente se presentó una vulneración del principio de consecutividad y concluye que durante la aprobación del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 se desconoció el principio de consecutividad (art. 157.2 Superior), por cuanto el mismo sólo surtió dos (2) de los cuatro (4) debates reglamentarios.

DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Caducidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Subreglas constitucionales/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

Esta Corporación ha elaborado un conjunto de subreglas constitucionales, referentes a los contenidos y alcances del principio de unidad de materia. Las principales son las siguientes: (i) Se trata de un vicio de procedimiento con entidad sustancial: Puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir

disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (Sentencias C-256 de 1998; C-006 de 2001; C-501 de 2001; C-120 de 2006; C-506 de 2006; C-211; C-214 de 2007; C-230 de 2008 y C-261 de 2015). (ii) Fines perseguidos con la aplicación del principio de unidad de materia. El principal propósito consiste en asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". (Sentencias C-714 de 2008 y C-261 de 2015) (iii) Intensidad del juicio de conexidad. El análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene (Sentencias C-786 de 2004 y C-261 de 2015). De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas "resulten ajenas a la materia regulada" (Sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015, C-147 de 2015, C-204 de 2016 y C-486 de 2016). (iv) Fases del test de conexidad: el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define "el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada" procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos (Sentencias C-832 de 2006 y C-204 de 2016). (v) La conexidad temática. La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular (Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable (Sentencias C-025 de 1993; C-992 de 2001 y C-400 de 2010). (vi) Conexidad causal. Se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones,

vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley (Sentencia C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016). (vii) Conexidad teleológica. Alude a la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016). (viii) Conexidad sistémica. La conexidad sistemática se entiende como la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna. (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

#### PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Subreglas constitucionales

Esta Corporación ha elaborado un conjunto de subreglas constitucionales, referentes a los contenidos y alcances del principio de consecutividad. Las principales son las siguientes: (i) Se trata de un vicio de forma, y en consecuencia, sometido al plazo de caducidad de un (1) año. El constituyente, al establecer la órbita de competencia de la Corte Constitucional, expresó que las demandas fundadas en la eventual violación al principio de consecutividad sólo pueden ser presentadas en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. (Sentencias C-042 de 2006 y C-260 de 2015). (ii) Principales contenidos del principio de consecutividad. Los principales contenidos del principio de consecutividad son: (i) los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la “regla de los cuatro debates”; (ii) Las Comisiones y las Plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (iii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; y, (iv) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual

que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.” (Sentencias C-726 de 2015 y C-379 de 2016) (iii) El principio de consecutividad debe armonizarse con aquel de identidad flexible. El inciso segundo del artículo 160 de la Carta autoriza la posibilidad de adicionar, suprimir o modificar los enunciados legales que las mayorías decidan. el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite. (Sentencias C-208 de 2005 y C-519 de 2016). (iv) La consecutividad no se predica de una disposición específica sino de la totalidad del proyecto. La jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley (Sentencia C-648 de 2006). (v) Se trata de un vicio insubsanable cuando se presenta en tercer debate. (Sentencia C-490 de 2011).

SISTEMA DE REPARTO EN MATERIA DE ESCRITURAS PUBLICAS QUE DEBEN SER SUSCRITAS POR ENTIDADES PUBLICAS-Jurisprudencia constitucional

SISTEMA DE REPARTO DE ESCRITURAS PUBLICAS-Finalidad

REPARTO DE ESCRITURAS PUBLICAS-Entidades públicas sometidas a dicho reparto

SISTEMA DE REPARTO EN MATERIA DE ESCRITURAS PUBLICAS QUE DEBEN SER SUSCRITAS POR ENTIDADES PUBLICAS-Deberes y prohibiciones de los notarios

LEY SOBRE MEDIDAS DE PROTECCION DEL COMPRADOR DE VIVIENDA, INCREMENTO DE SEGURIDAD DE EDIFICACIONES Y FORTALECIMIENTO DE LA FUNCION PUBLICA QUE EJERCEN LOS CURADORES URBANOS-Trámite legislativo

Referencia: Expediente D- 11705

Demandante: Javier Alberto Cárdenas Guzmán

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Iván Escrucería Mayolo (e), Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y José Antonio Cepeda Amaris (e), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I.ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán demanda la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por la supuesta vulneración de los principios de unidad de materia (arts. 158 y 169 Superiores) y consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior).

1. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

LEY 1796 DE 2016

(julio 13)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así:

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

Cada una de las entidades sometidas al régimen establecido en la presente disposición será responsable de dar cumplimiento al procedimiento y dar asignación de los actos de escrituración en el círculo notarial que corresponda en orden ascendente. Si versa sobre inmuebles deberá tener en cuenta la ubicación de los mismos. La Superintendencia de Notariado y Registro adelantará la vigilancia respectiva.

PARÁGRAFO 1o. En las ciudades en las que haya más de un círculo registral, la asignación de los actos escriturarios deberá efectuarse, en tratándose de inmuebles, en las notarías que se ubiquen dentro de la comprensión territorial del círculo registral correspondiente.

PARÁGRAFO 2o. Con observancia del inciso segundo del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012, el trámite especial de reparto notarial para los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles definidos como Vivienda de Interés Social y Prioritaria donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, será reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro, quien tendrá en cuenta para la asignación la ubicación del inmueble y en su labor de control y vigilancia aplicará el criterio de equidad a fin de no otorgar privilegios a ningún notario."

## 1. LA DEMANDA

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán demanda la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por la supuesta vulneración de los principios de unidad de materia (arts. 158 y 169 Superiores) y consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior).

## Primer cargo: Violación del principio de unidad de materia

El demandante explica que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 vulnera el principio de unidad de materia, por las siguientes razones:

“En el caso concreto, es claro que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 se aleja de las dos finalidades del principio de unidad de materia por las siguientes razones. En primer lugar, en cuanto a la coherencia, mientras que el hilo conductor de la ley en cuestión obedece a generar medidas para garantizar la protección del comprador de vivienda, mejorar la protección de las edificaciones, y en general, dictar normas para la vigilancia de la construcción con las normas técnicas, el artículo demandado se refiere al reparto de escrituras públicas en las que intervienen entidades públicas, situación que no guarda relación alguna con el objeto de la citada ley. De este modo, el reparto notarial es una materia aislada del eje temático de la Ley 1796 debido a que no contribuye a mejorar la protección de las construcciones, ni persigue las finalidades comprendidas por esta ley, considerando que el reparto notarial es un mero trámite administrativo que no tiene carácter tuitivo.

En el mismo sentido, el artículo demandado tampoco se ciñe a la transparencia, pues esta supone que el debate democrático no debe incluir de manera súbita una disposición que no guarde una verdadera relación con el eje temático de la ley, y, por lo tanto, carecen del debate democrático. Ello es así, por cuanto, la proposición para incluir el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 solo fue incluida en el tercer debate, lo cual demuestra, que en medio del trámite legislativo decidió incluirse una disposición que no fue discutida desde el comienzo del proyecto de ley, con lo cual, su inclusión se tornó en un hecho subrepticio, imposibilitando una discusión abierta y transparente, la cual debe ser una guía perenne en el obrar del legislativo.

### a. Conexidad Temática.

En la oportunidad anteriormente reseñada, la Corte Constitucional determinó que: “La conexidad temática puede definirse como la vinculación ^objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que

versa concretamente una disposición suya en particular”. (Se subraya).

Sobre este punto, mientras que el objeto de la Ley 1796 de 2016 corresponde a dictar normas sobre la protección al comprador de vivienda e incrementar la seguridad de las edificaciones, no existe una relación objetiva y razonable entre estos loables propósitos y el artículo que regula la asignación de reparto a las notarías de las escrituras públicas en las que interviene una entidad pública. Ello es así, porque la asignación de reparto de escrituras, entendido como un trámite administrativo al cual están sujetos los notarios y sus usuarios, no tiene vínculo con la protección al comprador de vivienda, ni en modo alguno permite incrementar la seguridad de las edificaciones o por lo menos, garantizar en un mayor grado el cumplimiento de estos cometidos.

Para el efecto, sea necesario señalar que el motivo principal que dio lugar a la expedición de la Ley 1796 de 2016 es evitar tragedias o situaciones de riesgos para los usuarios de vivienda, como la sucedida en el edificio Space de Medellín<sup>1</sup>, y es por esto que dicha ley prevé normas para proteger al comprador de vivienda, mientras que de manera aislada el artículo 13 de la referida ley, apunta a disponer la manera en que debe hacerse la asignación del reparto de escrituras públicas en las que intervienen las entidades públicas. Con el fin de aclarar si el motivo que generó ambas disposiciones, esto es, por un lado, la expedición de la ley 1796 de 2016 en general, y el artículo 13 de la misma, en particular, resulta siendo el mismo, vale la pena preguntarse ¿Cómo se puede relacionar la prevención de tragedias como la señalada en este párrafo con la asignación del reparto de escrituras públicas donde intervienen entidades públicas? ¿Por qué en una ley dictada para proteger al comprador de vivienda y garantizar la seguridad de las edificaciones se otorgaron atribuciones a la Superintendencia de Notariado y Registro para que expida la reglamentación necesaria sobre la asignación de escrituras en las que intervienen entidades públicas, si aquella temática tiene un cometido ajeno a las funciones de este ente de inspección, vigilancia y control?

#### a. Conexidad Sistemática

La conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. (Se subraya).



La racionalidad interna que debe gobernar el trámite legislativo, no se presenta en relación con el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, pues de modo similar a como se trató el tema de la conexidad teleológica, el artículo de marras no forma un cuerpo ordenando con las demás normas que integran la Ley 1796. Como se dejó visto, los demás artículos están vinculados al objeto de la ley, mientras que el artículo 13 regula un tema ajeno a este.

En cambio, la función en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro en tratándose de la asignación del reparto de escrituras públicas en las que intervienen las entidades públicas, no guarda relación con el objeto de la ley, porque la asignación de las escrituras públicas en las que intervienen entidades públicas no tienen por objetivo proteger al comprador de vivienda ni incrementa la seguridad de las edificaciones, como se reseñó con anterioridad.”

Segundo cargo: Violación del principio de consecutividad

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán argumenta que durante el trámite de aprobación del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, se vulneró el principio de consecutividad:

“En suma, téngase en cuenta que en lo que tiene que ver con el trámite legislativo en la Cámara de Representantes alrededor del Proyecto de Ley No. 111/2014 Cámara, y en especial, con el artículo 13 de dicho proyecto de ley, se hizo referencia a tres temáticas diferentes. En primer lugar, el texto radicado por el Ministerio de Vivienda en su artículo 13 regulaba el “Consejo Superior para el Concurso de Ingreso al Cargo de Curadores Urbanos”. En segundo lugar, tanto el informe de ponencia para primer debate, así como el texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en relación con el artículo 13 del proyecto de ley en mención tocaban lo atinente con las “Facultades de la Superintendencia de Notariado y Registro” en relación con los curadores urbanos. Por último, el informe de ponencia para segundo debate y el texto definitivo aprobado en segundo debate se refieren a las dos formas de dar inicio a los procesos disciplinarios contra los ingenieros, ya sea mediante queja o de oficio.

En el caso sub examine, la Comisión de Conciliación a través del informe de conciliación al Proyecto de Ley No. 111/2014-Cámara y 138/2016 Senado, el cual se presentó el 7 de junio de 2016 aduciendo presuntamente el cumplimiento de su función de dirimir las discrepancias

existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes proceden a comparar los textos de ambas Plenarias y deciden adoptar aquel que fue aprobado en el Senado de la República con excepción del artículo 9 del Proyecto de Ley, el cual corresponde al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De conformidad con lo anterior, y con lo definido por la jurisprudencia constitucional mal podría entenderse que la labor realizada por la Comisión de Conciliación se limitó a solventar las discrepancias, pues, por el contrario, se sometió a aprobación de ambas plenarias (Cámara y Senado) un texto que no fue objeto de discusión en ningún momento en la Cámara de Representantes, ni en la Comisión Séptima ni en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Conclusión.

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 resulta inconstitucional teniendo en cuenta que:

El contenido' de esta norma, tal y como fue aprobado por la Comisión de Conciliación, no fue objeto de discusión en primer debate de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, ni en la Plenaria de dicho cuerpo colegiado, pues tal y como se desprende fehacientemente de las Gacetas del Congreso No. 945 de 18 de noviembre de 2015 y 1080 de 2015 no aparece en ningún momento norma alguna que haga referencia sobre el reparto de escrituras públicas.

Solo hasta el tercer debate que tuvo lugar en la Comisión Séptima del Senado de la República, se introdujo una norma relativa al reparto notarial, que específicamente, se refería a la eliminación del mismo frente a las empresas industriales y comerciales del Estado que financien vivienda.

El último debate surtido en la Plenaria del Senado, -como de manera reiterada se ha insistido en este escrito- incluyó de manera subrepticia y sorpresiva el artículo 13 en mención, modificando a su vez, el contenido del mismo artículo 13 aprobado en el tercer debate llevado a cabo en la Comisión Séptima del Senado de la República. Dicha modificación es evidente pues mientras en la Comisión de esta cámara se aprobó una norma relativa sobre el reparto notarial y su no aplicación frente a empresas industriales y comerciales del Estado

encargadas de la financiación de vivienda, el artículo aprobado por la Plenaria del Senado comprende una regulación integral que comprende incluso a La Nación, los Departamentos, Municipios y, en general entidades públicas.

Finalmente, no debe perderse de vista que la actividad de la Comisión de Conciliación por la cual se dirimieron las discrepancias entre los textos aprobados por las diferentes cámaras, excedió los límites constitucionales trazados por la Corte Constitucional, pues estas no pueden aprobar textos que no hayan sido discutidos ni aprobados en ambas cámaras, toda vez que su labor se reduce al arreglo de textos divergentes, careciendo de competencia para aprobar un texto que no fue discutido ni en la Comisión de la Cámara de Representantes, ni en su plenaria, ni en la Comisión de la Comisión del Senado usurpando las funciones del Congreso de la República”.

## 1. INTERVENCIONES

### 1. Ciudadana Lisseth González Acosta

La ciudadana Lisseth González Acosta interviene en el proceso de la referencia, con el propósito de coadyuvar la demanda ciudadana.

Afirma que el reparto de los actos que debían ser celebrados por escritura pública, provenientes de entidades públicas con destino a las Notarías en cuyo círculo existía más de un despacho notarial, “venía siendo objeto de críticas e inconformidad tanto por parte de los usuarios que debían someter la minuta a este régimen, como de las propias notarías en general”.

Asegura que a la Superintendencia de Notariado y Registro se le percibía con demasiadas falencias y con desmesurada incapacidad para llevar a cabo de forma eficiente el control de ese reparto “que se efectuaba en sus propias dependencias”.

Aclara que hoy en día, en virtud de la norma demandada, el reparto no se hace ya por la dependencia encargada de la Superintendencia de Notariado y Registro, “sino por muchas

entidades que son ajenas y totalmente desatendidas e ignorantes del tema, agravándose lo anterior con la circunstancia de encontrarse dispersas por todas partes. Con el nuevo sistema no se hace un reparto centralizado y controlado, sino múltiples repartos por diversas entidades en diferentes lugares o sitios, que ni la misma Superintendencia de Notariado y Registro saben cuáles son”.

Termina afirmando que, al existir tanto trámites de reparto, se generalizó el desorden y se perdió completamente el control por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### 1. Ciudadano Alfredo López de Arco

El ciudadano Alfredo López de Arco interviene en el proceso de la referencia, con el propósito de coadyuvar la demanda ciudadana.

Indica que, más allá de las normas constitucionales señaladas por el demandante, las normas acusadas vulneran el principio de igualdad, toda vez “cada entidad pública en forma autónoma hace el reparto, sin consideración al que a su vez hagan sus pares, por otro lado, las primeras escrituras de cada una de las entidades públicas debe repartirse a las notarías en orden ascendente, lo que equivale a decir que en realidad NO HAY REPARTO SINO ADJUDICACIÓN, a lo que se agrega que solo cuando esas primeras notarías hayan recibido escrituras de las seis categorías de reparto por parte de todas y cada una de las entidades públicas se puede pasar a la siguiente”.

#### 1. Ciudadano Pablo Eliecer Robayo Vargas

El ciudadano Pablo Eliecer Robayo Vargas interviene en el proceso de la referencia, con el propósito de coadyuvar la demanda ciudadana.

Explica que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 no guarda relación alguna con el objeto de ésta, cual es la protección al comprador de vivienda.

De igual manera, sostiene que durante el trámite de aprobación de la Ley 1796 de 2016 se

vulneró el principio de consecutividad, por cuanto lo previsto en la norma acusada fue incorporado por la Comisión de Conciliación.

#### 3.4.Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible la norma legal acusada.

Indica que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 modifica el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en el sentido de desconcentrar la competencia asignada a la Superintendencia de Notariado y Registro, radicándola en cada entidad y dejando a la primera la competencia de regulación general del procedimiento de reparto y vigilancia del mismo, todo lo cual redundaría en mayores beneficios para el comprador de vivienda.

Asegura que en la exposición de motivos para tercer debate en Comisión Séptima del Senado (publicada en la Gaceta del Congreso número 419 de 2016), se afirma que en Bogotá el reparto se hace en la Superintendencia de Notariado y Registro, en tanto que en las demás ciudades, donde hay más de una notaría, el reparto se realiza en la Oficina de Instrumentos Públicos que corresponda.

Con base en lo anterior, explica que la nueva disposición pretende amparar al comprador de vivienda, evitando demoras cuando en el trámite notarial intervenga una entidad estatal, pues al pasar la competencia del reparto notarial de la Superintendencia de Notariado y Registro a la respectiva entidad que origina la escritura, se agilizan los procedimientos.

De tal suerte que sí existe una conexidad entre la norma acusada y el objeto de regulación de la Ley 1796 de 2016.

En cuanto al principio de consecutividad indica que “desde el inicio del trámite del proyecto que dio origen a la Ley 1796 de 2016 se mantuvo el eje temático de protección del comprador de vivienda como objeto del contenido general del proyecto”.

#### 3.5.Universidad Externado de Colombia

De manera extemporánea, el ciudadano Sergio Camilo Sánchez Gaitán, actuando en

representación de la Universidad Externado de Colombia, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare inexecutable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

### 3.6. Superintendencia de Notariado y Registro

De manera extemporánea, el ciudadano Marcos Jaher Parra Oviedo actuando en representación de la Superintendencia de Notariado y Registro interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare executable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

### 3.7. Universidad de Cartagena

De manera extemporánea, el ciudadano Yezid Carrillo de la Rosa, actuando en representación de la Universidad de Cartagena, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare inexecutable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

### 3.8. Universidad de La Sabana

De manera extemporánea, el ciudadano Fernando Jiménez Valderrama actuando en representación de la Universidad de La Sabana, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare inexecutable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

## 4. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, mediante concepto número 6211 del 30 de noviembre de 2016, le solicita a la Corte declare inexecutable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

En relación con el principio de unidad de materia explica que su implementación exige el cumplimiento de dos condiciones: (i) definir con precisión desde el propio título cuáles son las materias que se van a desarrollar; y (ii) mantener una estricta relación interna entre las disposiciones que harán parte del texto de la ley.

Agrega que para establecer el núcleo temático de una ley, es necesario consultar: (i) los antecedentes legislativos y la exposición de motivos; (ii) el título o epígrafe de la ley; y (iii) el contenido básico del ordenamiento legal.

En relación con el caso concreto señala:

“esta vista fiscal pudo corroborar que el artículo demandado no guardó un hilo conductor dentro del trámite legislativo surtido por los citados proyectos de ley, conforme a las Gacetas del Congreso No. 362 de 2016, 541 de 2016, 169 de 2016, 87 de 2015 y 945 de 2015, sino que muy por el contrario, hace referencia a una materia aislada y que aparece de manera sorpresiva en el tercer debate, sin cumplir la exigencia constitucional de un debate transparente y democrático.”

Agrega que la inclusión de una disposición referente a evitar la concentración de trámites en algunas notarías, en desmedro de otras, no guarda relación alguna con la expedición de licencias de construcción y supervisión de obras.

Finaliza afirmando que, demostrada la vulneración del principio de unidad de materia, no es necesario examinar el cargo por vulneración del principio de consecutividad.

## II.CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA DE LA CORTE

Conforme al ordinal 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Dado que se alega la existencia de un vicio de procedimiento legislativo, consistente en la vulneración del principio de consecutividad, la Corte constata que se cumplió con el término de caducidad de un (1) año, dado que se acusa la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 del 13 de julio de 2016, habiéndose formulado la demanda el 20 de septiembre de ese mismo año.

### 2.Los cargos de inconstitucionalidad

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán demanda la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por la supuesta vulneración de los principios de unidad de materia (arts. 158 y 169 Superiores) y consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior).

La totalidad de los intervinientes, al igual que la Vista Fiscal, considera que el demandante

logró estructurar dos cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por violación de los principios de unidad de materia y consecutividad.

La Corte considera que el demandante estructuró los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

\* La materia regulada en la norma acusada (asignación equitativa de escrituras públicas relacionadas con actos de la Nación, los Departamentos y municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta), no guarda relación alguna con el tema sobre el cual versa la Ley 1796 de 2016 (medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda), y en consecuencia, se violó el principio de unidad de materia.

\* Revisado el trámite que surtió la Ley 1796 de 2016 se advierte que el tema regulado en la norma acusada, sólo fue abordado a partir del tercer debate, y por ende, se desconoció el principio de consecutividad.

En cuanto a la procedencia de la demanda, varios ciudadanos, las Universidades Externado de Colombia, de Cartagena y de La Sabana, al igual que la Vista Fiscal, consideran que le asiste la razón al demandante. Por el contrario, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro estiman que los cargos de inconstitucionalidad no deben prosperar.

### 3.Determinación de los problemas jurídicos y esquema de resolución

La resolución de los cargos de inconstitucionalidad pasa por resolver los siguientes problemas jurídicos:

\* El tema de la asignación equitativa de escrituras públicas, cuando quiera que estén de poder medio determinadas autoridades públicas, ¿guardar conexidad temática, causal,



teleológica o sistémica con el texto de la Ley 1796 de 2016?

\* Durante el trámite de aprobación congresional del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, ¿se respetó el principio de consecutividad?

A efectos de resolver los referidos problemas jurídicos, la Corte reiterará (i) su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia; y (ii) sus pronunciamientos sobre el principio de consecutividad. Seguidamente, (iii) resolverá los dos cargos de inconstitucionalidad. Para tales efectos, esta Corporación: (i) realizará una breve comparación entre las normas acusada y derogada; (ii) describirá el trámite que surtió la aprobación de la norma legal acusada; y (iii) resolverá si se vulneraron los principios de unidad de materia y consecutividad.

#### 4.El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

Los artículos 158 y 169 Superiores consagran el principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

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

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

“El Congreso de Colombia, DECRETA”.

A lo largo de su jurisprudencia, esta Corporación ha elaborado un conjunto de subreglas constitucionales, referentes a los contenidos y alcances del principio de unidad de materia. Las principales son las siguientes:

\* Se trata de un vicio de procedimiento con entidad sustancial: Puesto que el juicio que debe

hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (Sentencias C-256 de 1998; C-006 de 2001; C-501 de 2001; C-120 de 2006; C-506 de 2006; C-211; C-214 de 2007; C-230 de 2008 y C- 261 de 2015).

\* Fines perseguidos con la aplicación del principio de unidad de materia. El principal propósito consiste en asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". (Sentencias C-714 de 2008 y C-261 de 2015)

\* Intensidad del juicio de conexidad. El análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene (Sentencias C-786 de 2004 y C-261 de 2015). De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas "resulten ajenas a la materia regulada" (Sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015, C-147 de 2015, C-204 de 2016 y C-486 de 2016).

\* Fases del test de conexidad: el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define “el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada” procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos (Sentencias C-832 de 2006 y C-204 de 2016).

\* La conexidad temática. La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular (Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable (Sentencias C-025 de 1993; C-992 de 2001 y C- 400 de 2010).

\* Conexidad causal. Se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley (Sentencia C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016)

\* Conexidad teleológica. Alude a la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

\* Conexidad sistémica. La conexidad sistemática se entiende como la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de tal suerte que ellas puedan

constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna. (Sentencias C-830 de 2013, C-052 de 2015 y C-486 de 2016).

#### 5. El principio de consecutividad. Reiteración de jurisprudencia

El principio de consecutividad se encuentra consagrado en los numerales 2º y 3º del artículo 157 Superior:

(...)

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate”.

A lo largo de su jurisprudencia, esta Corporación ha elaborado un conjunto de subreglas constitucionales, referentes a los contenidos y alcances del principio de consecutividad. Las principales son las siguientes:

\* Se trata de un vicio de forma, y en consecuencia, sometido al plazo de caducidad de un (1) año. El constituyente, al establecer la órbita de competencia de la Corte Constitucional, expresó que las demandas fundadas en la eventual violación al principio de consecutividad sólo pueden ser presentadas en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. (Sentencias C-042 de 2006 y C-260 de 2015).

\* Principales contenidos del principio de consecutividad. Los principales contenidos del principio de consecutividad son: (i) los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la “regla de los cuatro debates”; (ii) Las Comisiones y las Plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el

cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (iii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; y, (iv) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.” (Sentencias C-726 de 2015 y C-379 de 2016)

\* El principio de consecutividad debe armonizarse con aquel de identidad flexible. El inciso segundo del artículo 160 de la Carta autoriza la posibilidad de adicionar, suprimir o modificar los enunciados legales que las mayorías decidan. el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite. (Sentencias C-208 de 2005 y C-519 de 2016).

\* La consecutividad no se predica de una disposición específica sino de la totalidad del proyecto. La jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley (Sentencia C-648 de 2006).

\* Se trata de un vicio insubsanable cuando se presenta en tercer debate. (Sentencia C-490 de 2011).

## 6. Resolución de los cargos de inconstitucionalidad

### 6.1. Breve comparación entre las normas acusada y derogada

A pesar de que la demanda de inconstitucionalidad apunta a la existencia de un presunto

vicio de procedimiento y no material, la Corte considera importante explicar brevemente el sentido de la modificación introducida al régimen de reparto de escrituras públicas mediante el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016. Lo anterior es importante para una debida resolución del cargo por violación al principio de unidad de materia.

El artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”, expresamente modificó el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 “Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones.” El siguiente cuadro muestra los cambios introducidos:

Ley 29 de 1973

Ley 1796 de 2016

Temas de la Ley:

\* Creación del Fondo Nacional del Notariado.

\* Ciertas normas sobre la función notarial (Círculos notariales, emolumentos, entre otros)

Temas de la Ley:

\* Medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda.

\* Incremento de la seguridad de las edificaciones.

\* Asignación de unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro.

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

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

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

## CAPÍTULO II.

### PROTECCIÓN DEL COMPRADOR DE VIVIENDA.

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así:

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

Cada una de las entidades sometidas al régimen establecido en la presente disposición será responsable de dar cumplimiento al procedimiento y dar asignación de los actos de escrituración en el círculo notarial que corresponda en orden ascendente. Si versa sobre inmuebles deberá tener en cuenta la ubicación de los mismos. La Superintendencia de Notariado y Registro adelantará la vigilancia respectiva.

PARÁGRAFO 1o. En las ciudades en las que haya más de un círculo registral, la asignación de los actos escriturarios deberá efectuarse, en tratándose de inmuebles, en las notarías que se ubiquen dentro de la comprensión territorial del círculo registral correspondiente.

PARÁGRAFO 2o. Con observancia del inciso segundo del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012, el trámite especial de reparto notarial para los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles definidos como Vivienda de Interés Social y Prioritaria donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de



vivienda, será reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro, quien tendrá en cuenta para la asignación la ubicación del inmueble y en su labor de control y vigilancia aplicará el criterio de equidad a fin de no otorgar privilegios a ningún notario.

La Corte en Sentencia C-216 de 1994 se pronunció sobre las finalidades constitucionales que se perseguían con el establecimiento de un sistema de reparto en materia de escrituras públicas que deben ser suscritas por entidades públicas:

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

Así las cosas, con el sistema de reparto de escrituras públicas, creado en 1973, se buscó: (i) evitar que los administradores públicos celebraran todas las escrituras públicas de su competencia en determinadas Notarías del país; y (ii) asegurar una igualdad de condiciones entre todos los Notarios.

Conviene asimismo señalar que, con posterioridad a la expedición de la Ley 29 de 1973, la Superintendencia de Notariado y Registro ha expedido diversas Resoluciones, destinadas a regular el procedimiento de reparto de escrituras públicas suscritas por entidades públicas.

Por medio de la Resolución 10137 de 2011, la referida Superintendencia definió el reparto en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1 El reparto es un procedimiento de carácter administrativo, reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro, a través del cual, mediante el cumplimiento de los trámites que el mismo determina, se asigna a un notario una minuta clasificada dentro de las

categorías establecidas por esta resolución”.

En cuanto a las entidades sometidas a reparto, se indicó:

“ARTÍCULO 2o. ENTIDADES SOMETIDAS A REPARTO. Cuando en el círculo notarial de que se trate exista más de una notaría, los actos que deban celebrarse por escritura pública deberán siempre someterse al reparto, así:

- a) En los que intervengan la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios;
- b) En los que intervengan los organismos administrativos del sector central y el sector descentralizado territorial y por servicios;
- c) En los que intervengan los establecimientos bancarios oficiales y semioficiales, que tengan por objeto principal de sus actividades desarrollar planes de vivienda y negocios de finca raíz;
- d) En los que intervengan las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) En los que intervengan los organismos estatales en desarrollo de un proceso de intervención o liquidación de personas naturales o jurídicas, mientras se encuentren bajo la administración del ente estatal o sea nombrado el liquidador;
- f) Los demás que determine la ley.”

Se precisó igualmente que, para el caso de Bogotá, la administración general del reparto estaría a cargo de la Dirección de Gestión Notarial de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>2</sup>, en tanto que para las demás ciudades, aquélla estaría a cargo de las correspondientes Oficinas de Instrumentos Públicos. El acto administrativo fijó igualmente los días y horas para realizar el reparto, sus fases, así como la competencia de la Superintendencia de Notariado y Registro para vigilar la realización de aquél.

Artículo 62. Deberes y prohibiciones. Son deberes y prohibiciones de los notarios, los siguientes:

(...)

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

En el mismo sentido, el inciso 2o del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012 estableció que “para los mismos efectos, la referida Superintendencia establecerá un trámite especial de reparto para los casos en que las entidades territoriales comparezcan a la celebración de escrituras públicas que involucren la constitución de propiedad horizontal, adquisición o transferencia de inmuebles definidos como Vivienda de Interés Social y prioritaria”.

En consonancia con los cambios introducidos al sistema de reparto de escrituras públicas por la Ley 1796 de 2016, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Resolución 7769 de 2016. En su artículo 1º trae la siguiente definición:

“ARTÍCULO 1o. EL REPARTO NOTARIAL. El reparto notarial es un procedimiento de carácter administrativo, reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro, a través del cual, los actos de escrituración tramitados por alguna de las entidades establecidas en el artículo 2o de la presente resolución, que deban tramitarse en círculos notariales con más de una notaría, se asignan a cada una de ellas en orden ascendente.

Si el acto de escrituración versa sobre inmuebles, se deberá tener en cuenta la ubicación de los mismos. En las ciudades en las que haya más de un círculo registral, la asignación de los actos escriturarios deberá efectuarse en las notarías que se ubiquen dentro de la comprensión territorial del círculo registral correspondiente. Para tales efectos, las entidades responsables del reparto, podrán consultar la Información en la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro a través del link denominado “Distribución Reparto Notarial”,

El procedimiento de asignación, se fija teniendo en cuenta criterios de equidad, de manera que no se establezca ningún privilegio en favor de un notario”.

En tanto que las entidades sometidas a reparto siguieron siendo las mismas, la responsabilidad de la realización del reparto cambió sustancialmente:

“ARTÍCULO 3o. RESPONSABLES DE ADMINISTRAR EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN. Cada una de las entidades sometidas al régimen establecido en el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, modificado por el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, será responsable de ejecutar el procedimiento de asignación, en estricto cumplimiento de los parámetros establecidos en la presente resolución. Para tal efecto, deberán disponer de los mecanismos manuales o tecnológicos que permitan desarrollar el proceso y llevar un control minucioso de cada una de las asignaciones de minutas, en el círculo notarial respectivo.

En el evento en que en un acto de escrituración intervengan dos o más entidades sometidas a reparto, las mismas deberán concertar sobre cuál de ellas efectuará la asignación.

“ARTÍCULO 4o. ASIGNACIÓN. Cada Entidad responsable del reparto, remitirá el mismo día de la diligencia, por correo electrónico, la documentación a los notarios a quienes se les haya asignado el reparto junto con la certificación prevista en el artículo 10 de la presente resolución.

En ningún caso los notarios podrán rechazar los trámites asignados por reparto notarial. Si se presentara tal eventualidad, la entidad responsable del reparto deberá reportarlo a la Superintendencia de Notariado y Registro dentro del informe de que trata el artículo 5o, en el ítem de novedades, salvo lo previsto en los literales c) y d) del artículo 10 de la presente resolución.

El notario deberá manifestar de manera expresa y por este mismo medio a la entidad la recepción de dicho reparto, a más tardar, el día siguiente al envío de la comunicación de acuerdo al horario establecido en el Despacho Notarial correspondiente, so pena de perder el respectivo reparto, sin que haya lugar a la restitución del turno. Por su parte la entidad asignará el reparto a la Notaría siguiente en orden ascendente.

Del mismo modo, el Notario deberá iniciar el trámite al día siguiente de haber recibido la asignación”.

De igual manera, se creó un “Informe mensual de reparto”, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 5o. INFORME MENSUAL DE REPARTO. A través del correo electrónico [informerepartonotarial@supernotariado.gov.co](mailto:informerepartonotarial@supernotariado.gov.co), las entidades responsables del procedimiento de asignación, deberán remitir en formato excel, a la Dirección de Administración Notarial, dentro de los primeros 5 días de cada mes, un informe detallado de las asignaciones efectuadas en el mes inmediatamente anterior, el cual tendrá como mínimo la siguiente información:

a) Fecha y hora de radicación de la minuta

b) Tipo de acto

c) Intervinientes

d) Categoría

e) Turno, o Notaría asignada

f) Número total de asignaciones

g) Novedades.”

Así las cosas, la principal novedad que trajo la Ley 1796 de 2016, en materia de asignación de escrituras, en las cuales intervienen entidades estatales, consistió en que, si bien la Superintendencia de Notariado y Registro continúa regulando el procedimiento de reparto, ya no lo realiza directamente. En adelante, cada entidad lo llevará a cabo, debiendo presentar informes del mismo a la referida Superintendencia, la cual ejercerá la respectiva vigilancia.

## 6.2. Descripción del trámite que surtió la aprobación de la norma legal acusada

### 6.2.1. El proyecto de ley y sus finalidades

El 22 de septiembre de 2014, el Ministro de Vivienda, radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representante, el “Proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara”, titulado “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los Curadores Urbanos” (Gaceta del Congreso número 541 del 25 de agosto de 2014).

El proyecto de ley está conformado por cuarenta y dos (42) artículos y aborda los siguientes temas: (i) Disposiciones generales (arts. 1 y 2); (ii) Protección del comprador de vivienda (arts. 3 y 4); (iii) Revisión de diseños y supervisión técnica de las edificaciones (arts. 5 a 12); (iv) Consejo Superior para el Concurso de Ingreso al Cargo de Curadores Urbanos (arts. 13 a 17); (v) Del Concurso para Ingreso al Servicio (arts. 18 a 24); (vi) Situaciones administrativas (arts. 25 a 28); (vii) Vigilancia y control (arts. 29 a 34); y (viii) Tasa de vigilancia (arts. 35 a 42).

Como puede advertirse, ningún artículo del proyecto de ley versaba sobre el tema del reparto de escrituras públicas cuando fueran celebradas por entidades estatales.

Una revisión de la “Exposición de motivos” evidencia que el propósito principal era incrementar la seguridad en la construcción de vivienda, con miras a evitar “hechos desafortunados como los sucedidos en los edificios Space en Medellín, Urbanización Campoalegre en Barranquilla y otros”. De allí que los temas abordados en la referida exposición fueron los siguientes:

- \* Importancia económica y social de la actividad edificadora

- \* Marco regulatorio aplicable a la actividad de la construcción

- \* La responsabilidad legal derivada de la construcción

- \* Necesidad de la obligación de amparo de derechos patrimoniales

- \* Mercado de Regulación

- \* Seguridad y estabilidad de edificaciones

- \* Ejercicio de funciones públicas por particulares en la expedición de licencias urbanísticas:  
Curadores Urbanos

#### 6.2.2. Primer debate. Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

El texto del “Informe para Ponencia Primer Debate al Proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara” (Gaceta del Congreso número 87 del 4 de marzo de 2015) inicia señalando que el 6 de noviembre de 2014, en la ciudad de Pereira, se realizó un foro “dada la importancia que enmarca el debate del proyecto”. En el curso del mismo, el Superintendente de Notariado y Registro expuso los siguientes puntos:

“Se han hecho reuniones con el Colegio de Curadores para escuchar sus opiniones y avanzar en el P. L.

Lo que se quiere es fortalecer la figura del curador, separando la elección que hace el alcalde de los curadores en su municipio.

Debería haber curadores en todos los municipios del país y categorizarlos como las notarías. O un curador que recoja a varios municipios pequeños del país ubicados en un territorio cercano entre estos.

La Superintendencia Delegada que se propone crear vigilará a los curadores, no coadministrará con ellos.

Concurso nacional por 5 años para seleccionar curadores, hechos por universidades. Se deja lista de elegibles a nivel regional o nacional, discusión que se podrá dar para definir.

Por definir quedaría el número de curadores que habrá en cada ciudad.

Debe crearse un estatuto para el curador urbano, a parte de esta ley”.

Como puede advertirse, de forma alguna se discutió lo referente al reparto de escrituras públicas en las cuales intervinieran entidades públicas.

En el texto del Informe para Ponencia, se lee lo siguiente en relación con los fines del proyecto de ley:

#### “OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene por objeto, establecer medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos. Igualmente y por la importancia que tiene la figura del curador urbano se propone que por la Superintendencia de Notariado y Registro se adelante un concurso nacional habilitante público y abierto para la designación de curadores por parte de la autoridad distrital o municipal, ante la cual se surtirá otro concurso donde lo relevante son las normas distritales o municipales sobre el Plan de Ordenamiento Territorial así como una entrevista colegiada. De otra parte, que sea la misma Superintendencia la que ejerza la vigilancia sobre la función pública que prestan los curadores, sin perjuicio del poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación”.

Un análisis de los debates que tuvieron lugar en el seno de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, evidencia que el tema del reparto de escrituras públicas no fue objeto de discusión. Así, durante la sesión del 5 de mayo de 2015, se planteó el objeto del proyecto de ley en los siguientes términos:

“Honorable Representante Rafael Romero Piñeros:

Gracias señora Presidenta, queridos colegas, este Proyecto de ley, el 111, es un proyecto que creo que los colombianos estábamos esperando, hay que dejar en claro en qué consiste, tiene tres pilares básicos, que son la base de la discusión, busca ante todo la protección del comprador de vivienda, bajo ningún punto de vista un comprador de vivienda puede aparecer desamparado si en una eventualidad hay un siniestro y eso el Proyecto de ley lo fortalece. Contar que esté asesorando sobre este tema, porque sí lo que queremos es que los integrantes de la comisión se metan en el proyecto y vean la importancia.

El segundo punto de vista que tiene este proyecto diría que es el núcleo central del proyecto, es fortalecer la seguridad de las construcciones, porque si esto lo logramos, que las construcciones sean seguras estamos protegiendo al comprador, evitando siniestralidad y



estamos cumpliendo una labor social, esto que cumpliera el proyecto con eso diría que estamos haciendo las cosas bien, por supuesto que para desarrollar esto hay que modificar y hay que fortalecer la función pública de los curadores, tomar correctivos por cosas que hemos visto en las curadurías, y hay que darle elementos de manejo, dientes a la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, de manera compañeros que estas son las bases del proyecto. Ahora, uno no puede negar que el siniestro grave terrible del Space todavía nos duele, y uno quisiera que esto jamás se hubiera presentado pero se presentó, y lo que queremos es que esto jamás vuelva a suceder fortaleciendo la parte técnica de las construcciones, esto es un elemento fundamental y este proyecto tiene esas particularidades, ustedes han leído la ponencia que nosotros presentamos y hoy fruto de nuevas cavilaciones, discusiones con el autor del proyecto, que es el Ministerio, se traen algunas proposiciones modificativas, aditivas, supresivas de estos artículos, buscando con la ayuda de todos ustedes que nos ayuden en la discusión, que el proyecto tenga el mejor de los desarrollos y el mejor desarrollo para la ciudadanía, el proyecto como decía fue presentado por el doctor Luis Felipe Henao Ministro, ya tuvo el año pasado donde tuvieron la oportunidad de asistir muchos de ustedes a un foro, en la ciudad de Pereira, donde cada uno de los actores que están involucrados en las construcciones, dio sus puntos de vista, allí estuvo el señor Superintendente, la Directora de Camacol, el Representante de Fasecolda, los representantes de la Sociedad de Ingenieros, el Colegio de Curadores y por supuesto miembros de la Comisión Séptima de Cámara, el articulado también está basado en normas vigentes, desde la Constitución, la Ley 400 de 1997, la Ley 66 de 1988, la Ley 810 de 2003 y la más reciente, la Ley 1480 de 2011, que aprobamos en el periodo pasado que tiene que ver con los derechos y obligaciones en los proveedores, productores y consumidores, y la responsabilidad de estos proveedores, porque es que esto también tiene esta ley, la responsabilidad que tiene un constructor en un momento dado y esa responsabilidad la tendrá que asumir en el evento de que a pesar de que en esta ley le dejamos unas condiciones técnicas que si él las utiliza no tendrá ningún riesgo, en el evento que violen asumirá unas responsabilidades para garantizar el resarcimiento de las posibles víctimas, y por supuesto el tema de los curadores que a veces anda manga por hombro, vamos a crear un sistema de habilitación nacional para estos curadores para que esa información pueda ser usada a nivel local para que estos curadores finalmente cumplan su propósito.

Este Proyecto de ley trata de cubrir salvo mejor opinión, en esta discusión todos los elementos fundamentales, trae unas definiciones claras, qué es un enajenador, qué es un

constructor, el papel de las fiduciarias, de un patrimonio autónomo, quién va a responder, define el alcance de la responsabilidad del constructor, un elemento fundamental es que nos crea la supervisión técnica independiente, elemento fundamental que haya una supervisión técnica independiente para que cuando tengamos el certificado técnico de ocupación realmente eso responda a un manejo técnico de los diseños estructurales y de todo el proceso de construcción, creamos norma como que ningún notario podrá tramitar una escritura de compraventa si esto no está simultáneamente acompañado del certificado de ocupación, de manera que no tengamos goles a veces en que se escrituran predios, casas, sin ninguna de las certificaciones técnicas por parte del constructor y de las autoridades, yo comedidamente invito a que ahora en el desarrollo del proyecto en la medida que vayamos leyendo el articulado y vayamos escuchando las proposiciones que tiene cada uno de los miembros de esta comisión avancemos para que garanticemos la seguridad que el comprador esté protegido, que en el evento de un siniestro sea resarcido y que incrementemos lo máximo posible las especificaciones técnicas de la construcción, para que nunca tengamos catástrofes como esa que tuvimos en el Space; con esto quiero darle la palabra a mi compañero de ponencia, el doctor Didier Burgos para que amplíe más la parte técnica de lo que tienen los artículos del proyecto, las modificaciones que se proponen a los artículos que están en la ponencia, para que ustedes voten positivamente el informe con que termina la ponencia y entremos a la discusión del articulado para que podamos enviar rápidamente la otra semana a plenaria su discusión para segundo debate y podamos tener antes del 20 de julio este Proyecto de ley para la seguridad de los colombianos, aprobado en la legislación colombiana, muchas gracias señora Presidenta.”<sup>3</sup>

El texto aprobado en primer debate aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 945 del 18 de noviembre de 2015. Una revisión del articulado evidencia la inexistencia de toda referencia al tema del reparto de escrituras públicas cuando intervienen entidades estatales.

### 6.2.3. Segundo Debate. Plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso número 945 del 18 de noviembre de 2015, aparece publicado el texto del “Informe de Ponencia Segundo Debate Proyecto de Ley 111 de 2014, Cámara”. El Capítulo II, dedicado a la “Protección del comprador de vivienda” aborda los siguientes temas:

- \* Obligación de amparar los perjuicios patrimoniales

- \* Obligación de notarios y registradores

- \* Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados.

Nótese que no figura el tema del reparto de escrituras, a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro. De igual manera, a lo largo del articulado se plantearon los siguientes temas centrales:

- \* Creación de un Consejo Superior para el Concurso de Ingreso al cargo de Curador Urbano

- \* Facultades de la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con los curadores urbanos

- \* Las formas de dar inicio a los procesos disciplinarios contra ingenieros.

Un examen de los debates surtidos en la Plenaria de la Cámara de Representantes evidencia que el tema del reparto de las escrituras públicas jamás fue discutido. Así, en el texto del “Acta de Plenaria 114 del 16 de diciembre de 2015, Cámara” se lee:

“Intervención del honorable Representante Alirio Uribe Muñoz:

Gracias Presidente. Bueno, hay una condena internacional de la Corte Interamericana sobre el tema, ¿condenando al Estado colombiano. Pero voy a respetar el Orden del Día y pedí la palabra para hablar del Proyecto de ley número 111 de 2014.

Quisiera decirles a los señores ponentes, al doctor Dídier Burgos, pues que nosotros vemos

muy importante esta iniciativa, efectivamente porque consideramos que hay que proteger a los viviendistas frente a todos los abusos que se vienen cometiendo, por ese contubernio entre curadores y entre los negociantes, los constructores, en muchas ciudades del país.

Por eso no fue gratis que el edificio Space se cayera, como también se han caído muchísimas construcciones o han violado muchísimas normas sismorresistentes o normas ambientales y de otro tipo. ¡Por eso creemos que el proyecto es importante!

Sin embargo, hemos radicado dos proposiciones sobre este proyecto, porque nos parece que hay que tratar de evitar ese conflicto de interés que hay entre los dueños de los predios y las personas que se encargan de construir las viviendas. Y nos parece importante que haya normas diferenciadas, entre quien tiene un lote para una construcción familiar y quienes tienen pues estos lotes de engordes para hacer grandes proyectos de construcción. Y por eso nos parece también importante enriquecer este proyecto y yo invitaría a que los ponentes se pronuncien sobre las dos proposiciones que yo he hecho frente a este proyecto, que lo único que buscan es precisamente fortalecer esta iniciativa. Y quisiera dejarlo presentado ya Presidente, para no volver a intervenir sobre el tema.

Pero básicamente lo que yo estoy promoviendo con estas iniciativas es que en el tema del régimen de incompatibilidades se aumenten las causales, se fortalezcan las causales, en cuanto a que cuando se haya tenido alguna participación en los tres años anteriores a la ejecución del proyecto, sea a título de socio, gerente o director o propietario, se reconozca ese impedimento y esa incompatibilidad e igualmente que cuando se haya tenido participación dentro de los cinco años anteriores, en proyectos que tengan intereses comerciales de la misma naturaleza.

La otra proposición, Presidente y honorables ponentes, tiene que ver con que en el artículo 27 literal 4°, incluir la condición de asesor y consultor, a los miembros de Juntas Directivas, Consejos Directivos o Representantes Jurídicos, de aquellas personas que desarrollan actividades de diseño arquitectónico, urbanístico o de construcción, en desarrollo urbano o en cualquier jurisdicción. Esto para darle una mayor transparencia y realmente evitar ese contubernio que se da, esa corrupción, entre grandes constructores y los curadores y evitar también esas sillas giratorias entre los propietarios, los socios, las juntas directivas de las constructoras, con los organismos de control.

Porque de nada sirve tener organismos de control, si los que ejercen el control precisamente permiten hacer las actividades de supervisión, precisamente porque tienen intereses e incompatibilidades. Y por eso yo quisiera señores ponentes para no volverme a referir a las proposiciones, que usted las tuviera en cuenta para mejorar esta iniciativa. Muchas gracias Presidente”4.

El texto aprobado en segundo debate figura en la Gaceta del Congreso número 1080 del 23 de diciembre de 2015. Ninguno de sus artículos versa sobre las facultades de la Superintendencia de Notariado y Registro en materia de reparto de escrituras suscritas por entidades públicas.

#### 6.2.4. Tercer debate. Comisión Séptima del Senado de la República

El texto del “Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 138 de 2016 Senado, 111 de 2014 Cámara”, fue publicado en la Gaceta del Congreso número 169 del 21 de abril de 2016.

En relación con los objetivos perseguidos con el proyecto de ley se lee:

“Este Proyecto de ley tiene por objeto, establecer medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los Curadores Urbanos. Igualmente y por la importancia que tiene la figura del Curador Urbano se propone que por la Superintendencia de Notariado y Registro se adelante un concurso nacional habilitante público y abierto para la designación de Curadores por parte de la autoridad distrital o municipal, ante la cual se surtirá otro concurso donde lo relevante son las normas distritales o municipales sobre el Plan de Ordenamiento Territorial así como una entrevista colegiada. De otra parte que sea la misma Superintendencia la que ejerza la vigilancia sobre la Función Pública que prestan los Curadores, sin perjuicio del poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación.”

En el mismo Informe se presentó un “Pliego de modificaciones”, indicando la inclusión de un “artículo nuevo”:

“Se agrega un artículo nuevo al TÍTULO II CAPÍTULO II respecto al reparto notarial de acuerdo

a lo establecido en la exposición de motivos (Eliminación del reparto notarial).

El texto del nuevo artículo fue:

## “TÍTULO II

### CAPÍTULO II

#### Protección del comprador de vivienda

Nuevo. Artículo 13. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así:

Parágrafo. Los actos en que intervengan las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de carácter financiero del orden nacional, en desarrollo de su labor financiadora de vivienda no se someterán al régimen de reparto”.

La justificación de esa modificación al régimen de reparto fue:

#### “Eliminación del Reparto Notarial

El sector de la construcción es considerado una actividad económica que cumple con una función social, es por ello que debe contar con la entrega de productos de altos estándares de calidad, el desarrollo urbano responsable y sostenible. Por lo anterior, para el Gobierno nacional la disminución del déficit de vivienda y la protección del interés social del país, es una política prioritaria, dada la significativa importancia que para los colombianos tiene la propiedad raíz.

Por lo anterior, toma relevancia el lograr que las entidades públicas que dentro de su objeto contemplan actividades en las cuales tienen competencia directa con particulares en la otorgación de créditos de vivienda, como es el caso de las empresas industriales del Estado, puedan estar en el mercado actuando bajo los mismos parámetros, para así poder ayudar a lograr la meta de vivienda que tiene el gobierno.

Uno de los factores decisivos que hacen la gran diferencia en el tema de competencia entre las personas jurídicas que intervienen en el sector financiero, es el reparto notarial, el cual se aplica a las entidades públicas que tienen este objeto social, mientras que los clientes de

entidades privadas pueden elegir libremente el despacho notarial que deseen, en virtud del denominado derecho de rogación, estipulado en el artículo 22 del Decreto 2148 de 1983.

En Bogotá el reparto se hace en la Superintendencia de Notariado y Registro, de modo que es allí donde se deben radicar las solicitudes y las notarías deben recoger las hojas de seguridad con las asignaciones ya hechas. En las demás ciudades del país donde hay más de una notaría el reparto se hace en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos que corresponda.

Lo anterior se debe a que el trámite de reparto notarial, según lo establecido en la Resolución número 10137 de 2011, inicia con la solicitud de reparto realizada a la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante SNR), esta diligencia es tramitada por la parte interesada, empleando para ello aproximadamente un día, a través del formato único de solicitud para el reparto notarial y la minuta del acto escriturario que se pretenda elevar. Una vez recibido este documento la SNR realiza el procedimiento de reparto aleatorio por medio del sistema establecido para tal finalidad, que toma aproximadamente entre dos y cinco días hábiles. Posteriormente y una vez asignada la notaría que corresponda, se expide una hoja de seguridad, con la cual se inicia el trámite de recepción, extensión y otorgamiento del acto escriturario, que deberá ser recogida físicamente en la SNR, por parte de la Notaría asignada, que según lo establecido en la referida resolución deberá recogerse a más tardar al día siguiente de la diligencia, en las instalaciones de la SNR. No obstante esta directiva, este trámite toma aproximadamente ocho días hábiles, dependiendo de la carga laboral de la respectiva notaría. Una vez la notaría cuenta con la hoja de seguridad debe revisar los actos, categoría y cuantía, que demora aproximadamente un día, si estos son correctos continúa con el trámite notarial, pero si encuentra algún error debe devolver la hoja de seguridad a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que la corrija, esto además del reproceso que se causa, puede tardar un término de tres a cinco días en condiciones normales, situación que usualmente se presenta.

De esta forma, con estos tiempos se está dilatando el proceso para el Consumidor Financiero, generando demoras en el trámite con la entidad que se solicitó el crédito para adquisición de vivienda y el resultado obtenido es la demora en los desembolsos y capacidad de crédito, desplazamientos no necesarios a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y a la Notaría y en el peor de los eventos la terminación del contrato por parte de los interesados,

lo cual genera litigios y multas para las partes.

Es importante resaltar que la entidad pública, una vez es notificada de la Notaría que llevará el proceso, le informa al Consumidor Financiero quien deberá tramitar los permisos correspondientes en su lugar de trabajo, para poder desplazarse a la Notaría para la firma de la escritura, posterior a la revisión de legalidad y procedimientos internos de cada notario, el tiempo adicional de este trámite dependerá de la disponibilidad de tiempo del afiliado para acercarse a la notaría y la programación de la cita para la firma de la escritura en el despacho notarial, por cuanto no tiene la opción libre de escogerlo de acuerdo a sus necesidades y mejor prestación del servicio, circunstancia que genera demoras, las cuales en un régimen de libre competencia como el consagrado constitucionalmente en el artículo 333, son injustificadas, afectando directamente la prestación del servicio de las entidades públicas sometidas al mismo y que requieren igual agilidad que una persona jurídica de carácter privado.

Todas estas circunstancias hacen que las entidades públicas que tengan contemplado dentro de su objeto social la prestación de productos financieros, dejen de ser igual o mejor opción que otras entidades financieras para los Consumidores Financieros las cuales no tienen que pasar por todos estos procedimientos que dilatan el perfeccionamiento de los créditos.

Con la eliminación del reparto notarial se retoma la posibilidad para el Consumidor Financiero de poder perfeccionar tanto su acto principal (el cual puede consistir en una compraventa) como los accesorios (hipoteca) en la notaría de su preferencia, retomando la fuerza que el principio de rogación tiene en el derecho notarial”.

“Artículo 13. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así:

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



Cada una de las entidades sometidas al régimen establecido en la presente disposición será responsable de efectuar la asignación de los actos de escrituración en el círculo notarial que corresponda en orden ascendente. Si versa sobre inmuebles deberá tener en cuenta la ubicación de los mismos. La Superintendencia de Notariado y Registro adelantará la vigilancia respectiva.

Parágrafo 1°. En las ciudades en las que haya más de un círculo registral, la asignación de los actos escriturarios deberá efectuarse, en tratándose de inmuebles, en las notarías que se ubiquen dentro de la comprensión territorial del círculo registral correspondiente.”

#### 6.2.5. Cuarto debate. Plenaria del Senado de la República.

De conformidad con la Gaceta del Congreso número 325 del 25 de mayo de 2016, en el texto del “Pliego de modificaciones”, no fueron propuestos cambios a la redacción del artículo 13 del proyecto de ley.

La aprobación del proyecto de ley, por su parte, aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 362 del 3 de junio de 2016.

#### 6.2.6. Comisión de Conciliación

La Comisión de Conciliación, mediante “Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 138 de 2016 Senado, 111 Cámara” (Gaceta del Congreso 388 del 8 de junio de 2016), acogió el texto aprobado en Plenaria del Senado de la República:

“Respetados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos acoger el texto aprobado en la Plenaria del honorable Senado de la República el día 1° de junio de 2016, con excepción del artículo sobre la “Obligación de notarios y registradores” el cual corresponde al artículo 9° del texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara (artículo 10 del texto definitivo aprobado en el Pleno del Senado). Bajo esta consideración, y solo para el referido artículo, el texto que se acoge es el aprobado en el artículo 9° del texto definitivo de la Plenaria de Cámara”.

El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 9 de junio de 2016 (Gaceta del Congreso número 538 de 2016) y por la Plenaria del Senado el 16 de junio de 2016 (Gaceta del Congreso número 817 de 2016).

### 6.3. Examen del caso concreto

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán demanda la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por la supuesta vulneración de los principios de unidad de materia (arts. 158 y 169 Superiores) y consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior).

Una revisión de los debates que surtió en el Congreso de la República la norma legal evidencia que efectivamente se presentó una vulneración del principio de consecutividad, y por ende, la disposición será declarada inexecutable, sin ser necesario examinar el supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia.

Las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro para realizar un reparto de las escrituras que deben suscribir entidades públicas, no hizo parte de los propósitos ni de los temas descritos en el Proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara.

A lo largo de los debates que tuvieron lugar en Comisión y Plenaria de Cámara, jamás se discutió el referido tema. El objeto central de regulación lo configuraba un conjunto de medidas destinadas a mejorar la seguridad en las construcciones, con miras a evitar nuevos accidentes como aquel del edificio Space de Medellín. De allí que se introducían ciertos cambios en materia de concesión de licencias de construcción, la revisión de los diseños y las construcciones, y en especial, las funciones de los curadores urbanos. En cuanto a la Superintendencia de Notariado y Registro, tan sólo se le mencionaba con miras a que

organizara un concurso público para los curadores urbanos.

Al inicio del tercer debate, es decir, en Comisión Séptima del Senado de la República, por primera vez, se abordó el tema del reparto de escrituras por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, aunque con una aproximación completamente diferente a aquella que resultó acogida. En efecto, pensando en términos de facilidades para el comprador de vivienda, se propuso abolir el régimen de reparto de escrituras, para permitirle elegir la Notaría de su preferencia. Aquello es completamente diferente de lo aprobado: derogar la asignación de escrituras realizada por la Superintendencia de Notariado y Registro para el caso de escrituras suscritas por entidades públicas (cuyo propósito era evitar una indebida concentración de negocios en determinadas Notarías), para pasar a un sistema según el cual cada entidad realiza directamente ese reparto, quedando la referida Superintendencia con dos competencias: (i) regular el procedimiento de reparto; y (ii) vigilar los respectivos repartos realizados por entidades públicas.

En conclusión: durante la aprobación del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 se desconoció el principio de consecutividad (art. 157.2 Superior), por cuanto el mismo sólo surtió dos (2) de los cuatro (4) debates reglamentarios. En consecuencia, será declarado inexecutable.

## 7. Síntesis

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán demanda la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, por la supuesta vulneración de los principios de unidad de materia (arts. 158 y 169 Superiores) y consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Superior).

1. El ciudadano planteó dos cargos de inconstitucionalidad, ambos relacionados con vicios de procedimiento:

\* La materia regulada en la norma acusada (asignación equitativa de escrituras públicas

relacionadas con actos de la Nación, los Departamentos y municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta), no guarda relación alguna con el tema sobre el cual versa la Ley 1796 de 2016 (medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda), y en consecuencia, se violó el principio de unidad de materia.

\* Revisado el trámite que surtió la Ley 1796 de 2016 se advierte que el tema regulado en la norma acusada, sólo fue abordado a partir del tercer debate, y por ende, se desconoció el principio de consecutividad.

1. La resolución de los cargos de inconstitucionalidad pasó por resolver los siguientes problemas jurídicos:

\* El tema de la asignación equitativa de escrituras públicas, cuando quiera que estén de por medio determinadas autoridades públicas, ¿guarda conexidad temática, causal, teleológica y sistémica con el texto de la Ley 1796 de 2016?

\* Durante el trámite de aprobación congressional del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, ¿se respetó el principio de consecutividad?

1. El esquema de resolución de la Sentencia fue el siguiente: (i) reiteración de la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia; y (ii) pronunciamientos sobre el principio de consecutividad. Seguidamente, la Corte (iii) resolvió los dos cargos de inconstitucionalidad. Para tales efectos, esta Corporación: (i) describió el trámite que surtió la aprobación de la norma legal acusada; y (ii) resolvió si se vulneraron los principios de unidad

de materia y consecutividad.

1. Confrontado el texto de la norma derogada (art. 15 de la Ley 29 de 1973) con el acusado (art. 13 de la Ley 1796 de 2016) se advirtió que, en materia de asignación de escrituras, en las cuales intervienen entidades estatales, si bien la Superintendencia de Notariado y Registro continúa regulando el procedimiento de reparto, ya no lo realiza directamente. En adelante, cada entidad lo llevará a cabo, debiendo presentar informes del mismo a la referida Superintendencia, la cual ejercerá la respectiva vigilancia.

1. Una revisión de los debates que surtió en el Congreso de la República la norma legal evidencia que efectivamente se presentó una vulneración del principio de consecutividad, y por ende, la disposición será declarada inexecutable, sin ser necesario examinar el supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia.

1. Las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro para realizar una asignación de escrituras que deben suscribir entidades públicas, no hizo parte de los propósitos ni de los temas descritos en el Proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara.

1. A lo largo de los debates que tuvieron lugar en Comisión y Plenaria de Cámara, jamás se discutió el referido tema. El objeto central de regulación lo configuraba un conjunto de medidas destinadas a mejorar la seguridad en las construcciones. De allí que se introducían ciertos cambios en materia de concesión de licencias de construcción, la revisión de los diseños y las construcciones, y en especial, las funciones de los curadores urbanos. En cuanto a la Superintendencia de Notariado y Registro, tan sólo se le mencionaba con miras a que organizara un concurso público para los curadores urbanos.

1. Al inicio del tercer debate, es decir, en Comisión Séptima del Senado de la República, por primera vez, se abordó el tema del asignación de escrituras por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, aunque con una aproximación completamente diferente a aquella que resultó acogida. En efecto, pensando en términos de facilidades para el comprador de vivienda, se propuso abolir el régimen de asignación de escrituras, para permitirle elegir la Notaría de su preferencia. Aquello es completamente diferente de lo aprobado: derogar la asignación equitativa realizado por la Superintendencia de Notariado y Registro para el caso de escrituras suscritas por entidades públicas (cuyo propósito era evitar una indebida concentración de negocios en determinadas Notarías), para pasar a un sistema según el cual cada entidad realiza directamente esa asignación, quedando la referida Superintendencia con dos competencias: (i) regular el procedimiento de asignación; y (ii) vigilar las respectivas asignaturas realizadas por entidades públicas.

1. En conclusión: durante la aprobación del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 se desconoció el principio de consecutividad (art. 157.2 Superior), por cuanto el mismo sólo surtió dos (2) de los cuatro (4) debates reglamentarios. En consecuencia, será declarado inexecutable.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

Notifíquese, publíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (E)

Con salvamento de voto

ROCÍO LOIZA MILLÁN

Secretaria General (E)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARÍS

MEDIDAS SOBRE PROTECCION DEL COMPRADOR DE VIVIENDA, INCREMENTO DE SEGURIDAD DE EDIFICACIONES Y FORTALECIMIENTO DE LA FUNCION PUBLICA QUE EJERCEN LOS CURADORES URBANOS-Discrepancia de declaratoria de inexequibilidad por cuanto no se propiciaba desconocimiento del principio de consecutividad (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-11705

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

Demandante: Javier Alberto Cárdenas Guzmán

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito consignar las razones que me llevaron a salvar el voto frente a lo resuelto por la Sala Plena en la Sentencia C-285 del 3 de mayo de 2017.

2. En dicho fallo, la Corte declaró inexecutable el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, “por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”, al estimar que dicha norma desconoció el principio de consecutividad.<sup>5</sup>

3. Cabe destacar, al respecto, que a través del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, se habían introducido modificaciones al artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en el tema relacionado con las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro para realizar el reparto de las escrituras que deben suscribir las entidades públicas cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría. En ese contexto, la norma declarada inexecutable derogaba la asignación realizada por la Superintendencia de Notariado y Registro para el caso de



escrituras suscritas por entidades públicas, estableciendo, a su vez, un sistema en el que cada entidad llevaba a cabo directamente la asignación, quedando la Superintendencia con la función de regular el procedimiento de asignación y de vigilar el reparto realizado.

4. Según la mayoría de la Sala, la referida disposición desconoció el principio de consecutividad por cuanto que: (i) las competencias de las Superintendencias de Notariado y Registro para realizar un reparto de las escrituras que deben suscribir entidades públicas, no hizo parte de los propósitos ni de los temas descritos en el Proyecto de Ley 111 de 2014 Cámara; (ii) en los debates surtidos en la Comisión y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el tema no fue parte de la discusión, ya que el objeto del proyecto de ley se centraba en establecer medidas para mejorar la seguridad en las construcciones a través de las licencias expedidas, la revisión de los diseños de edificación y, las funciones de los curadores urbanos; y, (iii) en tercer debate, aunque se abordó el tema del reparto de escrituras públicas por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, se hizo con un enfoque diferente al aprobado pretendiendo abolir dicho reparto en procura de brindar facilidades a los compradores de vivienda. A partir de lo anterior, la mayoría de la Corte determinó que el artículo 13 acusado solo cumplió 2 de los 4 debates previstos para convertirse en Ley de la República, incurriendo, por consiguiente, en un vicio de forma en el trámite legislativo que impuso la declaratoria de inexequibilidad.

5. Pues bien, en contraposición a lo decidido por la mayoría de la Corte, considero que el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 no desconoció el principio de consecutividad, toda vez que el tema tratado en dicha norma hizo parte de los asuntos considerados por el Congreso a lo largo de los cuatro debates reglamentarios.

6. Para efectos de explicar dicho aserto, conviene recordar, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que el principio de consecutividad, derivado del artículo 157 Superior, consagra la obligación de que todos los asuntos tratados en un proyecto de ley surtan los cuatro debates reglamentarios. Estos es, que los temas propuestos en el respectivo proyecto sean estudiados y debatidos en las comisiones permanentes de ambas cámaras y en sus respectivas plenarias. Así entendido, el principio de consecutividad no busca que cada una de las variaciones surgidas durante el trámite legislativo deban devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, sino que aquellos asuntos no considerados en lo absoluto durante las etapas previas, tengan que regresar para que sean aprobados o discutidos por la

comisión y/o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad. Ello es así, en tanto la propia Constitución Política, en el artículo 160, permite que durante el segundo debate en cada cámara, se puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzguen necesarias (principio de identidad flexible).

Por lo tanto, es claro que el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen. En consecuencia, para determinar si un tema específico fue discutido desde el inicio del trámite legislativo, es necesario analizar, en cada caso concreto, si existen referencias, discusiones o propuestas que se hubieren ocupado del mismo, sin que deba establecerse que cada una de las disposiciones que hacen parte del proyecto hayan sido propuestas o redactadas desde la presentación del mismo para primer debate.

Justamente, las competencias asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro frente al reparto equitativo de las escrituras que deben suscribir las entidades públicas, en mi criterio, guardan una relación de contenido material con las temáticas generales que fueron abordadas desde el primer debate del proyecto de ley, en tanto fija una función específica de reglamentación y vigilancia que debe llevar a cabo dicha Superintendencia y que a la vez redundará en beneficios para el comprador de vivienda al no permitir que se concentre el reparto escritural en una sola notaría, cuando existe pluralidad de ellas en un mismo círculo notarial.

8. Así las cosas, si bien el texto aprobado del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 fue incluido en el tercer debate del trámite legislativo, lo cierto es que la materia por él regulada guarda una relación de correspondencia lógica y directa con algunos de los temas generales que inspiraron la expedición de la referida ley, con lo cual, en mi criterio, a través de dicha norma no se propiciaba un desconocimiento del principio de consecutividad, como equivocadamente lo consideró la mayoría de la Sala.

En efecto, aun cuando la regla específica fijada en la norma declarada inexecutable no fue discutida desde el primer debate, la misma se inscribe en el contexto de temas que fueron debatidos a partir de esa instancia congresional, relacionados, precisamente, con la asignación de funciones especiales a la Superintendencia de Notariado y Registro en el ámbito propio de sus competencias de vigilancia y control de la actividad registral, así como

también respecto del establecimiento de medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda.

9. En los términos expuestos, dejo consignados los motivos de mi discrepancia con la decisión adoptada en la Sentencia C-285 de 2017, pues estimo que la Corte debió declarar la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 1796 de 2017.

Fecha ut supra,

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado

Gaceta 41 de 2014. Proyecto de Ley 111 de 2014 – Cámara de Representantes.

2 Art. 3 de la Resolución 10137 de 2011, expedida por la Superintendencia Nacional de Registro.

3 Gaceta del Congreso número 659 del 3 de septiembre de 2015. Acta de Comisión 28 del 05 de mayo de 2015 Cámara.

5 Vale la pena resaltar que al encontrar acreditado la violación del principio de consecutividad, la Sala no asumió el estudio del cargo propuesto por presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

6 Gacetas del Congreso No. 541 de 2014 y 087 de 2015.