

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

**Expediente:** D-15.834

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 (parcial)<sup>1</sup>

**Demandante:** Humberto Botero Díaz

**Magistrado Sustanciador:** Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

El Magistrado sustanciador en el proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente auto.

### I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Humberto Botero Diaz presentó, vía correo electrónico, presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 29 de 1973. El texto de la norma demandada es el siguiente y se subraya la expresión acusada:

***LEY 29 DE 1973***  
***(diciembre 28)***<sup>2</sup>

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

***EL CONGRESO DE COLOMBIA***

***DECRETA:***

***(...)***

---

<sup>1</sup> “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> Publicada en el Diario oficial No. 34.007.

**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.*

## **La demanda**

**2.** El accionante propone que la expresión “*empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta*” vulnera “*los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución Política*”.<sup>3</sup> Señala que estas entidades descentralizadas compiten en el mercado con las empresas del sector privado en igualdad de condiciones, pues su objeto es la prestación de servicios públicos o la realización de las actividades industriales o comerciales (artículo 68 de la Ley 489 de 1998). A su juicio, esa posibilidad o propósito “*se ve empañado si las mismas deben someter a reparto notarial los actos propios de aquellas actividades.*”<sup>4</sup>

**3.** En concreto, explica que “*carece de toda lógica que se obligue a las empresas estatales a someter a reparto Notarial los actos propios de sus actividades industriales y comerciales, pues con ello se les pone en una situación de desventaja respecto de las empresas privadas que desarrollan las mismas actividades. Esta exigencia viola claramente los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, ya que supone una restricción que afecta la libre competencia y una discriminación injustificada.*”<sup>5</sup>

**4.** Con lo anterior, indicó que podría ser razonable el reparto notarial de los asuntos cuando corresponde al ejercicio de una función pública, pero no respecto de actos que resulten de actividades comerciales o industriales o al giro ordinario de los negocios. Advierte que esto impacta el *derecho de rogación* de los particulares que se relacionan con estas entidades descentralizadas, dado que la norma exige que esos asuntos sean sometidos a esa carga de reparto que, en su criterio, no estarían llamados a soportar. Particularmente, refiere que ese sacrificio se refleja en (i) una demora de los procesos y prestación del servicio que afecta al usuario del servicio; (ii) la necesidad de que los

<sup>3</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 2.

<sup>4</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 4.

<sup>5</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 4.

actos se celebren en cualquier notaría “*sin importar los estándares de calidad*”;<sup>6</sup> y (iii) no respeta el *derecho de rogación* porque obliga a los clientes y consumidores que realicen sus actos ante la notaría asignada por el azar.

5. Agotado lo anterior, el accionante se refiere a algunas características de las sociedades de economía mixta establecidas en la jurisprudencia constitucional, y destaca que su finalidad es desarrollar actividades industriales y comerciales. En esa medida, como los mercados se miden a partir de niveles de competencia derivado de supuestos de eficiencia y productividad, considera desproporcionado e inequitativo que deban someter al azar el reparto de sus actos. Con esto, refiere que la norma afecta el equilibrio y la libre competencia, por lo que debería buscarse un “*crecimiento espontáneo de la libre y sana competencia entre entidades comerciales y financieras, de tal forma que no se ponga en riesgo la confianza de los consumidores, ni la estabilidad financiera que equilibra la economía del país.*”<sup>7</sup> Al respecto, destaca que debería permitírsele al *cliente* intervenir y definir la forma en la que quiere realizar los trámites para hacer “*el negocio en aras de lograr un mayor beneficio*”.<sup>8</sup>

6. En suma, el actor señala que “*debe concluirse que el reparto Notarial de que trata el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, pone en desventaja a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta, pues si bien éstas se sujetan a las reglas de derecho privado, no pueden desarrollar sus actividades industriales y comerciales en el plano de igualdad, al tener sus actos que someterse a reparto Notarial. Además vulnera el derecho de rogación de los particulares que realizan negocios jurídicos con las referidas entidades, toda vez que a los usuarios se les impide escoger el despacho de su preferencia, que se adapte a sus expectativas y condiciones.*”<sup>9</sup>

7. Por todo lo anterior, solicitan que se declare inexecutable el aparte demandado y, en subsidio, que declare la exequibilidad condicionada “*en el entendido de que el reparto Notarial allí previsto no es aplicable a aquellos actos relacionados directamente con el objeto social de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o de Sociedades de Economía Mixta, ni cuando tales actos obedezcan al giro ordinario de los negocios de este tipo de entidades, es decir, se realicen en el marco de sus actividades industriales y comerciales.*”<sup>10</sup>

8. Finalmente, explica que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 ya fue objeto de control abstracto de constitucionalidad en la Sentencia C-216 de 1994, pero que no opera una cosa juzgada que impida un pronunciamiento frente a lo propuesto en esta demanda, dado que se trata de diferentes cargos. Al respecto, indicó que en esta oportunidad el reproche se limita a lo relativo a la naturaleza de las entidades descentralizadas por servicios a las que se refiere el aparte demandado frente a la

---

<sup>6</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 5.

<sup>7</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 6.

<sup>8</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 6.

<sup>9</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 7.

<sup>10</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 2.

libertad de competencia y eficiencia del mercado en atención a las actividades industriales y comerciales que desarrollan, así como al “*derecho de rogación con que cuentan los particulares para escoger de forma libre y voluntaria la notaría ante la cual celebrarán sus actos*”,<sup>11</sup> mientras que, según afirma, en su momento la Corte Constitucional estudió la norma completa respecto de otros asuntos, a saber: (i) la derogatoria de la disposición por el nuevo orden constitucional; (ii) la afectación de la autonomía de los órganos y entidades de la administración; (iii) afectación de la libertad de configuración normativa para limitar la libertad de las personas que usaban el servicio notarial; (iv) análisis de la facultad de reglamentación atribuida a la Superintendencia de Notariado y Registro; y (v) el desconocimiento de la libre competencia en la prestación de un servicio público y la igualdad de oportunidades para acceder al servicio.

**9.** El actor arguye que en la Sentencia C-216 de 1994, esencialmente, se advirtió que se ajusta a la Constitución “*la exigencia de someter a reparto los actos que las entidades públicas deban realizar ante Notaría (...) cuando tales actos los realice la nación, los departamentos, intendencias, comisarías y municipios e institutos*”.<sup>12</sup> No obstante, indica que no se examinó el asunto frente a las empresas industriales y comerciales del Estado ni de las sociedades de economía mixta.

### **Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad**

**10.** Esta Corte se ha ocupado en distintas oportunidades de los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo. En sus pronunciamientos la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.<sup>13</sup>

**11.** Por un lado, la Corte ha reiterado que “*para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución no es suficiente indicar en la demanda que se es ciudadano colombiano en ejercicio. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual*”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 3.

<sup>12</sup> Expediente D-15.834, Demanda, p. 3.

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

<sup>14</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-562 de 2000.

12. Por otra parte, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991 prescriben un conjunto de requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad.<sup>15</sup> Así, en el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar los preceptos constitucionales que considera resultan infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. Por su parte, el artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir “*las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo*”.<sup>16</sup>

13. Las dos primeras exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, conforme indica la misma jurisprudencia, cumplen un doble propósito.<sup>17</sup> Por un lado, la determinación clara y precisa del *objeto* sobre el que versa la acusación, es decir, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial; y, por otro, que se señale de forma clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resultan vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio.

14. El tercero de los requisitos se conoce como el concepto de la violación,<sup>18</sup> e implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige la formulación de unos mínimos argumentativos<sup>19</sup> que se deben apreciar a la luz del principio *pro actione*.<sup>20</sup>

15. Tales mínimos han sido desarrollados en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, entre otras providencias, y se identifican en la jurisprudencia como las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Así, al decir de la Corte, hay **claridad** cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta;

---

<sup>15</sup> Decreto Ley 2067 del 4 de septiembre de 1991, “*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”.

<sup>16</sup> Ahora bien, sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones; o, (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. (Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-128 de 2018 y C-392 de 2019, entre otras).

<sup>17</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2016, entre otras.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-206 de 2016, C-207 de 2016 y C-044 de 2021.

<sup>19</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2021.

<sup>20</sup> Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: “(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.

hay **certeza** cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el demandante deduce de manera subjetiva; hay **especificidad** cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; hay **pertinencia** cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y, por último, hay **suficiencia** cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma demandada, con impacto directo en la presunción de constitucionalidad que le es propia.<sup>21</sup>

**16.** A lo anterior, cabe agregar que cuando las demandas de inconstitucionalidad invocan la violación del principio de unidad de materia, esta Corporación también se ha referido a que el demandante debe cumplir con una carga procesal mínima como lo es la de: *“(i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar la disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley”*.<sup>22</sup>

**17.** Adicionalmente, el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 dispone que *“se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente”*.

### **Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad cuando se elevan cargos relativos al principio-derecho de igualdad**

**18.** De otra parte y de conformidad con lo que ha exigido la jurisprudencia vigente, uniforme y reiterada de esta Corporación, la estructuración de un cargo de inconstitucionalidad por el desconocimiento del principio-derecho de igualdad<sup>23</sup> exige una carga argumentativa mayor frente a la especificidad, puesto que el demandante

<sup>21</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-044 de 2021.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012.

<sup>23</sup> De acuerdo con lo señalado por esta Corporación en la Sentencia C-178 de 2014, el principio de igualdad atiende a diferentes dimensiones y su carácter es relacional. Respecto de las diferentes dimensiones la Corte estableció que *“este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales”*. Respecto de su carácter relacional *“La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatar si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación”*.

debe identificar con claridad los sujetos, grupos o situaciones comparables, frente a los cuales la norma acusada introduce un trato discriminatorio, y la razón por la cual se considera que dicho trato no se justifica. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia, no es suficiente afirmar que cierta norma establece un trato diferente, sino que, además, se debe explicar por qué razón la supuesta diferencia de trato resulta constitucionalmente sospechosa, discriminatoria o por qué existen situaciones de hecho o de derecho similares que obligan a otorgar un tratamiento igual o diferenciado. Lo anterior, en la medida en que al legislador no se le impone la obligación de asignar a todas las personas idéntico tratamiento jurídico, pues no todas ellas se encuentran en situaciones fácticas similares ni en iguales condiciones.

**19.** En efecto, a fin de determinar si el trato diferenciado vulnera el derecho fundamental a la igualdad, la Corte ha elaborado un modelo de análisis que integra el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad, y que consiste en un estudio destinado a definir si el enunciado normativo acusado: (i) se refiere a situaciones comparables o existe el *tertium comparationis*; (ii) persigue un objetivo constitucional válido con el trato diferente; y, finalmente, (iii) si el trato diferencial es razonable.<sup>24</sup>

**20.** Con todo, aunque no es exigible a los ciudadanos elaborar por completo el test integrado de igualdad para que su demanda sea admitida, la jurisprudencia ha señalado que, como mínimo, el demandante debe indicar cuáles son los grupos o situaciones comparables, en qué consiste el trato discriminatorio o igualitario que la disposición genera en relación con estos, y por qué el referido tratamiento vulnera la Constitución.

## **Constatación del cumplimiento de los requisitos en las demandas**

### ***Verificación de la legitimación para interponer las acciones***

**21.** Conforme a lo previsto en el artículo 40.6 de la Constitución Política, solo los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos, pueden interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. En el Auto 399 de 2020, esta Corporación estableció que, para efectos de verificar la legitimación por activa de la demanda, debe examinarse que el accionante: (i) tenga nacionalidad colombiana; (ii) cumpla con la mayoría de edad (18 años), y (iii) esté en ejercicio actual de la ciudadanía. Por su parte, la Sentencia C-441 de 2019 precisó que la Constitución no exige pruebas solemnes o rigorismos especiales para acreditar la calidad de ciudadano colombiano. De manera que, los accionantes pueden emplear cualquier medio para probar su calidad de nacional colombiano, en ejercicio de la ciudadanía. Lo expuesto, siempre que tal medio cumpla la aptitud suficiente para ello como, por ejemplo, la presentación personal en el escrito de la demanda o la exhibición de la cédula de ciudadanía. En suma, la jurisprudencia ha señalado que, para demostrar la calidad de ciudadano en los procesos de inconstitucionalidad, los demandantes pueden allegar cualquier medio de prueba que

---

<sup>24</sup>Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-043 de 2003, C-676 de 2001, C-530 de 1993, C-125 de 2018, C-178 de 2014, C-202 de 2019 y C-394 de 2017.

permita verificar: (i) la nacionalidad colombiana; (ii) la mayoría de edad (18 años), y (iii) el ejercicio actual de la ciudadanía.

**22.** En la presente oportunidad se constata que el accionante allegó una copia de su cédula de ciudadanía junto con el escrito de la demanda, por lo que, acreditó suficientemente su calidad de ciudadano colombiano. Así pues, en tanto el demandante demostró su legitimación para interponer la acción pública de inconstitucionalidad, se tiene por cumplida esta exigencia de admisibilidad.

***Verificación sobre una posible configuración de una cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-216 de 1994***

**23.** Como se indicó, el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “*se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente*”. Respecto del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en el texto aparentemente vigente y demandado en esta oportunidad, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-216 de 1994.

**24.** El accionante indicó que no operaba la cosa juzgada constitucional esencialmente en que el parámetro de control que realizó la Corte sobre estas reglas de reparto no se refirió de manera específica a la garantía de la libre competencia en el mercado con fundamento en las características especiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta como actores del mercado que compiten con particulares, sino a las demás entidades como la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y los institutos.

**25.** Al respecto, el despacho sustanciador advierte que la demanda explica al menos, *prima facie*, las razones por las que no habría una cosa juzgada constitucional por tratarse de cargos que supondrían un parámetro de control aparentemente distinto. De ahí que, no procedería realizar un rechazo en los términos del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

***Verificación sobre el cumplimiento de los requisitos para la admisión de las demandas de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991***

**26.** En primer lugar, el demandante cumplió parcialmente con el requisito previsto en el **numeral 1** de artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pues de manera expresa señaló que la disposición acusada corresponde al artículo 15 de la Ley 29 de 1973 y también transcribió de manera íntegra su contenido. Lo cierto es que este artículo fue modificado dos veces. Primero, con el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016, el cual fue declarado inexecutable en la Sentencia C-285 de 2017, al considerar que desconoció el principio de consecutividad. Segundo, en el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 que se declaró inexecutable con la Sentencia C-088 de 2022 por incumplir con el principio de unidad

de materia del plan nacional de desarrollo. El accionante citó el texto del artículo original, pero no se refirió a estas últimas modificaciones ni providencias a efectos de explicar por qué la norma vigente sería el texto original del artículo 15 de la Ley 29 de 1973.

**27.** En segundo lugar, en torno al **numeral 2** del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se entiende cumplido por cuánto identificó las disposiciones constitucionales que considera afectadas, a saber, los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución.

**28.** En tercer lugar, el requisito previsto en el **numeral 5** del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 también se satisfizo, en tanto el demandante manifestó que la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda, en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, y el Decreto 2067 de 1991, pues el objeto de conocimiento corresponde a una ley vigente.

**29.** En cuarto lugar, debido a que el reproche de la demanda no cuestiona el proceso de formación de la norma demandada, no es necesario analizar el requisito previsto en el **numeral 4** del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

**30.** Finalmente, se procede a verificar el cumplimiento del **numeral 3** del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, el cual exige la exposición de las razones por las cuales se consideran infringidos los preceptos constitucionales. Al respecto, se encuentra que las razones por las cuales el accionante considera que la expresión demandada del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 es contrario a los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 no superan esta exigencia, tal como se explica a continuación.

**31.** Inicialmente, se destaca el cumplimiento del criterio de **certeza** en la medida en que el planteamiento de la acción pública de inconstitucionalidad parte de una proposición jurídica real y existente, en el sentido que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 que fue citado por el demandante en efecto supondría que los actos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta que deban celebrarse por escritura pública, deberán ser repartidos entre las notarías del círculo correspondiente cuando haya más de una. Como lo sugiere el actor, la norma no distingue si corresponde a actos de naturaleza industrial o comercial.

**32.** Más allá de esto, cabe anotar que la demanda no es **clara** respecto de cuáles son las normas constitucionales que resultan presuntamente afectadas. En la parte inicial del escrito se refiere a los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución, pero en el desarrollo de los argumentos cita únicamente los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución.

**33.** A su vez, los argumentos del accionante parecerían apuntar a dos escenarios de supuesta transgresión de mandatos superiores, esto es: (i) la desventaja que a nivel de competencia y eficiencia del mercado podría significar que se obligue a que los asuntos industriales y comerciales de estas entidades descentralizadas que son empresas en el

mercado se sometan a una regla de reparto por azar para su asignación a una notaría cuando deban celebrar negocios o actos comerciales e industriales por escritura pública; y (ii) la afectación del *derecho de rogación* de los particulares o clientes de las entidades, debido a que la regulación demandada les impide escoger la notaría de su preferencia. No obstante, no es claro cómo estos dos escenarios apuntan a desconocer mandatos superiores, particularmente, de los artículos 13 y 334 citados en la explicación del cargo de la demanda. En esa medida, además de la falta de claridad en este planteamiento, para el despacho sustanciador tampoco se acreditaría la **especificidad**.

**34.** En concreto, más allá de lo mencionado por el actor en torno a una aparente violación del principio de libre competencia económica para las entidades descentralizadas por servicios a las que se refiere el aparte accionado derivado de manera expresa del artículo 333 de la Constitución, la demanda no explica cuál es el contenido del artículo 334 de la Constitución que resultaría afectado.

**35.** A su turno, en lo relativo al artículo 13 de la Constitución, la demanda no acredita las exigencias particulares de argumentación establecidos en la jurisprudencia en torno a reproches por vulneración de la igualdad. En efecto, aun cuando el demandante indica que se genera una aparente trato desigual entre las empresas privadas y las entidades descentralizadas por servicios a las que se refiere la norma, no indica si ello persigue un objetivo constitucional válido, ni explica por qué, a su juicio, ese trato diferencial es irrazonable siendo que, aun cuando ambas participan en el mercado, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta tienen un régimen o características naturalmente distintas. De ahí que, es necesario que explique los elementos mínimos para que sea apto un cargo por igualdad, es decir, definir si el enunciado normativo acusado: (i) se refiere a situaciones comparables o existe el *tertium comparationis*; (ii) persigue un objetivo constitucional válido con el trato diferente; y, finalmente, (iii) si el trato diferencial es razonable.<sup>25</sup>

**36.** También es preciso anotar que lo mencionado en la demanda sobre la violación del *derecho de rogación* de los particulares no demuestra cuál es el mandato superior que se vería presuntamente afectado por la norma demandada.

**37.** Se destaca también que, como se anunció, aunque de manera general la demanda tiene un planteamiento que podría derivarse del artículo 333 de la Constitución por vulneración de la norma a la libre competencia a la que deberían poder acceder las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta como actores del mercado que deberán guiarse por factores de productividad y eficiencia, lo cierto es que el accionante únicamente describe o busca explicar esa condición frente a las sociedades de economía mixta pero no respecto de las empresas industriales y comerciales. En la demanda se hace mención a las características puntuales que de acuerdo con la jurisprudencia tendrían las sociedades de economía

---

<sup>25</sup>Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-043 de 2003, C-676 de 2001, C-530 de 1993, C-125 de 2018, C-178 de 2014, C-202 de 2019 y C-394 de 2017.

mixta, y no se menciona nada particular sobre las empresas industriales y comerciales del Estado.

**38.** Así las cosas, el despacho sustanciador advierte que estos argumentos tampoco parecerían sostenerse en argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, sino de mera implementación. La demanda se fundamenta en que al exigir que los actos de estas entidades descentralizadas que supongan el despliegue de actividades comerciales o industriales, haría más demorados los trámites para los usuarios o clientes, que les impediría elegir notarías que les garanticen *estándares de calidad* y que no respeta el *derecho de rogación* de estos clientes o consumidores. De manera en la que se plantea en la medida en que no son claros los mandatos constitucionales presuntamente transgredidos, tales argumentos se quedan en consideraciones sobre la implementación de la norma, más que un debate de naturaleza constitucional.

**39.** Por esto, es necesario que el accionante demarque con claridad cuáles son los mandatos constitucionales respecto de los que se deberá realizar el control de constitucionalidad, a efectos de contrastar si el artículo demandado es contrario a la Constitución. Con ello, deberá explicar cuál es el debate que se produce frente a la libre competencia económica y la autonomía de la voluntad de privada cuando se realizan actos comerciales o industriales con entidades de naturaleza pública.

**40.** Finalmente, tampoco se supera la **suficiencia** en tanto que la demanda no suscita una duda sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada.

### *Decisión a adoptar*

**41.** En suma, se procederá a inadmitir la demanda presentada por el ciudadano Humberto Botero Díaz en contra del artículo 15 (parcial) de la Ley 29 de 1973, debido a que no se acreditaron todas las exigencias previstas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, de conformidad con lo expuesto en esta providencia. Se procederá a advertir al ciudadano que la acción podrá ser corregida en el término de tres días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia. En el caso de no allegar la corrección, será rechazada.

En mérito de lo expuesto,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. INADMITIR** la demanda presentada por el ciudadano Humberto Botero Díaz, radicada con el número D-15.834, contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 29 de 1973 “*por la cual se crea el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones*”, de acuerdo con las consideraciones de este auto.

**SEGUNDO. CONCEDER** al demandante el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, para que corrija la demanda conforme a lo expresado en la presente providencia, con la advertencia de que, de no hacerlo, la misma será rechazada.

**TERCERO.** Contra este proveído no procede ningún recurso.

Notifíquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e8b6dd2acf8c9f96a8a3a578c98d593fe9f44a7af7ff8bf95c49938e42e87331**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>