



Al responder cite este número
MJD-DEF23-0000021-DOJ-20300

Bogotá D.C., 8 de febrero de 2023

Doctor

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero ponente - Sección Primera

Consejo de Estado

ces1secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá D. C.



Contraseña:plO2ViUco2

REFERENCIA:

Expediente 11001-03-24-000-2022-00389-00

ACCIONANTE:

Carlos Daniel Merlano Rodríguez

ASUNTO:

Nulidad de los artículos 4° y 7° del Decreto 1554 del 2022, que modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro

Contestación de la solicitud de medida cautelar

Honorable consejero ponente:

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, contesto la solicitud de medida cautelar formulada en el proceso de la referencia.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

El demandante solicita la suspensión provisional de los efectos de la totalidad de los artículos 4° y 7° del Decreto 1554 del 2022, que reforma el Decreto 2723 del 2014, “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro”, aunque, en ciertos apartes del escrito de la demanda, se refiere al numeral 4° del artículo 4° y el numeral 7° del artículo 7°¹.

En opinión del actor, las normas acusadas vulneran los artículos 123, 131 y 189 de la Constitución; 208 y 209 del Decreto Ley 960 de 1970; 76 de la Ley 1952 del 2019, y 14



de la Ley 2094 del 2021, pero no explica por qué debe declararse su suspensión provisional, sino que se remite a los mismos argumentos expuestos en el escrito que solicita la nulidad. Según la demanda, el Ejecutivo no puede modificar el procedimiento y el órgano competente para conocer de los asuntos disciplinarios de los notarios, quienes no son servidores públicos ni empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro, y, así, no deben ser disciplinados por la oficina de Control Interno de esa entidad. La definición del competente para conocer esos temas corresponde exclusivamente al legislador, añadió.

Además, el auto admisorio de la demanda ordenó tener como coadyuvante de la parte demandante al señor Luis Efrén Leyton Cruz. Este alega que “no es competencia del ejecutivo nacional disponer o reglar materias que tengan relación con el Sistema Notarial Colombiano, incluido las reglas sobre procedimiento disciplinario; ello es única y exclusiva de reserva legal”. Por eso, igualmente solicitó decretar la suspensión provisional y la nulidad de los artículos demandados, y también que “Se conmine al legislador a proferir una ley que clarifique el tema del juez natural en materia disciplinaria para los notarios.”

Pues bien, en opinión del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la solicitud de suspensión provisional no están llamados a prosperar. De un lado, se recuerda que los preceptos acusados se basan en la facultad concedida al presidente de la República por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que le permite modificar la estructura de las entidades administrativas del orden nacional. A su vez, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 fija las reglas y principios generales que el Gobierno deberá atender para efectuar ese tipo de reforma.

De otro lado, la competencia disciplinaria de la Supernotariado respecto a los notarios está fijada por la ley, específicamente en el artículo 59 de la Ley 734 de 2002, hoy modificado por el artículo 76 de la Ley 1952 de 2019, actual Código General Disciplinario, que establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 76. Órgano competente. El régimen especial para los notarios se aplica por la Superintendencia de Notariado y Registro como órgano de control especial con todos sus requisitos y consecuencias, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación" (Negrilla y subraya fuera de texto).

En ese orden, el Legislador fue quien asignó a dicha Superintendencia la función de ejercer el control disciplinario de los notarios y, a su vez, reguló la forma en que se debían



adelantar los procesos correspondientes. Por su lado, a través del Ejecutivo, se organizó la estructura interna de esa entidad y se distribuyeron las labores en cabeza de cada una de sus oficinas, sin que esto signifique que la competencia en la materia la haya otorgado directamente el Decreto 1554 del 2022, al margen de la denominación que se haya asignado a las dependencias que adelantan la actuación disciplinaria, por razones de estructura.

Cabe resaltar que la parte considerativa del Decreto 1554 señala que el fundamento para reformar el Decreto 2723 del 2014, donde se modificó inicialmente la estructura organizacional de la Supernotariado, radica en adecuar la normativa a lo consagrado en las Leyes 1952 del 2019 y 2094 del 2021, de modo que se garantice que las personas disciplinables sean investigadas y, posteriormente, juzgadas por un funcionario competente, diferente, independiente, imparcial y autónomo, sin que esto afectara su estructura interna.

Así mismo, cabe anotar que con ocasión a la expedición de la Ley 2094 de 2021, la cual fue proferida en respuesta a la exigencia dada a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro Urrego vs Colombia* que impuso al Estado colombiano adecuar su ordenamiento jurídico interno en materia disciplinaria a los estándares de garantías procesales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Superintendencia procedió a la adecuación de sus funciones en aras de cumplir con los nuevos requerimientos establecidos por el legislador, esto es, que no quedara concentrada las labores investigación, de instrucción y juzgamiento en una sola autoridad.

1.1. Verificación de requisitos de procedencia de la suspensión provisional

Conviene ahora abordar los presupuestos contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011² y el alcance dado a este por el Consejo de Estado³, en el sentido que la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos exige al juez verificar la concurrencia de tres elementos: la apariencia de buen derecho, el perjuicio de la mora y la ponderación de intereses.

Según el alto tribunal, la apariencia de buen derecho se configura, cuando luego de una apreciación provisional, basada en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, se evidencia la posible existencia de un derecho. Entretanto, el perjuicio de la mora se refiere a la demostración de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho⁴, en otras palabras, la necesidad de urgencia de la medida cautelar o el peligro derivado de su no adopción. Adicionalmente, el juzgador debe



realizar un estudio de ponderación, que incluya el análisis, en estricto sentido, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, explica⁵.

En ese sentido, el Consejo ha sostenido que el análisis o valoración inicial de legalidad del acto acusado comprende:

“[...] una confrontación de legalidad de aquel con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una apreciación sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”⁶.

Por añadidura, la corporación ha aseverado que la prosperidad de la suspensión provisional exige precisar concretamente las disposiciones que se consideran infringidas y el concepto de su violación “sin que sea suficiente solicitar simplemente el decreto de la medida [...], sin explicar a profundidad en que consiste el reproche normativo en que fundamenta su solicitud”⁷. Al respecto añade:

“[...] Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no subsume, automáticamente, el concepto de violación de la medida cautelar, pues el **legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.**”⁸ (Negrilla fuera de texto).

Descendiendo al caso concreto, se reitera que el accionante no presentó argumentos específicos para fundamentar la solicitud de suspensión provisional, en tanto se limitó a hacer un cuadro comparativo entre las normas que considera quebrantadas y las cuestionadas, sin que haya logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad y de legalidad de la que gozan las últimas. Téngase en cuenta que, de la mera confrontación entre los artículos 123, 131 y 189 de la Constitución; 208 y 209 del Decreto Ley 960 de 1970; 76 de la Ley 1952 del 2019, y 14 de la Ley 2094 del 2021, y, los artículos 4° y 7° del Decreto 1554, no resulta ostensible vulneración alguna que amerite ordenar esa medida cautelar.



En resumen, la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad o contradicción manifiesta entre las disposiciones demandadas y las supuestamente lesionadas, ni tampoco acreditó la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la suspensión provisional solicitada.

Vale la pena recalcar que, si se accediera a la solicitud del actor, se desconocería el mandato de las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, que otorgaron a la Supernotariado la competencia disciplinaria frente a los notarios. Específicamente, el trámite de los procesos disciplinarios quedaría en suspenso, y esto generaría fenómenos como la prescripción y caducidad, hasta tanto se defina nuevamente la organización interna por el Ejecutivo, de acuerdo con las facultades consagradas en la Constitución Política.

2. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Atendiendo el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se adjunta copia de los antecedentes administrativos que reposan en este Ministerio referentes a la expedición del Decreto 1554 del 2022.

3. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los artículos 4° y 7° del Decreto 1554 del 2022.

4. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.



- Copia de la Resolución 1834 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Copia del Acta de Posesión 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del señor consejero,

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento
Jurídico

DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL
ORDENAMIENTO JURIDICO

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C. C. 1.020.747.269

T. P. 244.728 del C. S. de la J.

Copia:

merlanoabogados@hotmail.com

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Andrea del Pilar Cubides Torres, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicados de entrada: MJD-EXT22-0039365 del 29-09-22, MJD-EXT22-0042251 del 19-10-22 y MJD-EXT23-0005038 del 01-02-23.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=gOtyplSuT49s3c3DhhvRqUMnX%2BPZdjtdAcol76x3ZU%3D&cod=impvSxxqy0sDprH6wu0iUw%3D%3D>

¹ "Artículo 4°. Modificar el artículo 18 del Decreto 2723 de 2014, el cual quedará así:

Calle 53 No. 13 – 27

Bogotá, Colombia

PBX (57) (601) 4443100

Código postal 111711

www.minjusticia.gov.co



“Artículo 18. Funciones de la Oficina de Control Disciplinario Interno. Son funciones de la Oficina de Control Disciplinario Interno, las siguientes: [...]”

4. Adelantar la fase de juzgamiento y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios respecto de aquellas conductas en que incurran los registradores, ex registradores, los servidores públicos, ex servidores públicos por faltas en el ejercicio de la función registral, los notarios, ex notarios, los curadores urbanos, ex curadores urbanos, que afecten la correcta prestación del servicio y el cumplimiento de los fines y funciones.”

“Artículo 7°. Modificar el artículo 26 del Decreto 2723 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 26. Funciones de la Dirección de Vigilancia y Control Notarial. Son funciones de la Dirección de Vigilancia y Control Notarial, las siguientes: [...]”

7. Sustanciar y proferir las decisiones de trámite dentro de la fase de instrucción de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los notarios y ex notarios en el ejercicio de su función. “

² “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

³ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 11001032400020140044700 y 11001032400020130065000, abr. 24/19, y, Auto 11001032400020200034200, ago. 13/21, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena. Auto 11001031500020140379900, mar. 17/15, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto 11001032600020150002200 (53057), mayo. 13/15, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Este fallo indica que, en la determinación de una medida cautelar, el juez debe tener en cuenta valoraciones fácticas referentes a los medios de acción a ser seleccionados, lo que implica analizar que aquella sea adecuada para afrontar la amenaza al derecho afectado (idoneidad), y sea la menos lesiva de la competencia propia de la administración pública (necesidad), además, de determinar, de manera doble, el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos (ponderación).

⁶ Consejo de Estado. Auto 11001031500020140379900. *Op. Cit.*

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 11001032400020200034200, ago. 13/21, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁸ *Ibidem.*