



Al responder cite este número  
MJD-DEF23-000040-DOJ-20300

Bogotá D.C., 7 de marzo de 2023

Doctor

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Consejero Ponente - Sección Primera

Consejo de Estado - Sección Primera

ces1secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá D.C.



Contraseña: TJkbNoG6D

**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 demanda**

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 demanda en el proceso de la referencia.

### **1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS**

El demandante solicita la nulidad 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°<sup>1</sup>.

En su opinión, 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, pues asegura que 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 Disciplinario Interno de esa entidad. La definición del competente para conocer esos temas corresponde exclusivamente al legislador, añadió.

El actor también indica que esas disposiciones violan el debido proceso de los notarios disciplinados, y “condenan a que todas las investigaciones disciplinarias contra aquellos, queden afectadas por un defecto orgánico que conduzca a la nulidad del acto administrativo disciplinario.”

Sumado a ello, 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 nulidad de los artículos demandados, y también que “Se comine al legislador a proferir una ley que clarifique el tema del juez natural en materia disciplinaria para los notarios.”

Pues bien, a juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, con base en lo expuesto a continuación, que reitera y amplía lo sostenido en el escrito de contestación de la solicitud de suspensión provisional:

### **1.1. Competencia del Gobierno en la materia y respeto del debido proceso de los disciplinados**

Una vez más, el Ministerio de Justicia recuerda que los preceptos acusados se basan en la facultad reglamentaria concedida por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución de 1991, el cual permite al presidente de la República modificar la estructura de las entidades administrativas del orden nacional. Entretanto, 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, como los de eficiencia y racionalidad.

Sobre el alcance del numeral 16 señalado, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-262 de 1995, sostuvo:

“[...] en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los *principios y reglas generales* con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y



demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco [...] y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los *principios y objetivos generales* que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, **dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso.**” (Negrilla fuera de texto).

Posteriormente, la Sentencia C-702 de 1999 estudió el artículo 54 mencionado y avaló los literales de este precepto que indicaron los principios y reglas generales a las cuales debe sujetarse el Ejecutivo, para modificar la estructura de las entidades administrativas del orden nacional, al ser “del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150”.

De otra parte, el artículo 209 constitucional dispone que la función administrativa debe guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, lo cual exige la existencia de una capacidad institucional que pueda realizar idóneamente las actuaciones que le competan y, así, cumplir los fines estatales, en beneficio de la población.

Descendiendo ahora al Decreto 1554, su parte considerativa justifica suficientemente las razones para reformar el Decreto 2723 del 2014, donde se modificó inicialmente la estructura organizacional de la Supernotariado. Por un lado, se atiende la sentencia dictada, en el 2020, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, donde se advirtió que:

“[...] la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.”

En cuanto a la parte resolutive de ese fallo, se resalta la orden dada al Estado colombiano de adecuar, en un plazo razonable, el ordenamiento jurídico interno a lo abordado en la providencia judicial, específicamente a las garantías procesales consagradas en la Convención Americana



sobre Derechos Humanos (CADH). Esto justamente fue lo que motivó la expedición de la Ley 2094 del 2021, que reformó la 1952 del 2019 (Código General Disciplinario).

Para dar cumplimiento a lo anterior, resultó igualmente imperativo adecuar la normativa reglamentaria a lo consagrado en las leyes 1952 y 2094, de modo que se garantice que las personas disciplinables sean investigadas y, luego, juzgadas por un funcionario competente, diferente, independiente, autónomo e imparcial, es decir, que el instructor no sea el mismo juzgador.

Entonces, con el antecedente y mandato del numeral 1° del artículo 8° de la CADH<sup>2</sup>, la jurisprudencia reseñada de la CorteIDH y las leyes 1952 y 2094, este Ministerio recalca que las normas examinadas pretendieron separar la investigación del juzgamiento disciplinario, y con este fin, se asignaron, ajustaron y distribuyeron las funciones actuales de las dependencias existentes. Esto se constata en los antecedentes administrativos del Decreto 1554, allegados al expediente.

Bajo ese contexto, surgió la necesidad de asignar la función de juzgamiento de los procesos disciplinarios a un área distinta a la Oficina de Control Disciplinario Interno, la Dirección de Vigilancia y Control Notarial y otras dependencias, las cuales venían ejerciendo también la investigación. Por tanto, y contrario a lo afirmado por el demandante, sí se garantizan los derechos al debido proceso y defensa durante el procedimiento disciplinario tramitado contra los notarios y exnotarios, servidores y otros sujetos disciplinables.

Efectivamente, las disposiciones cuestionadas respetan el artículo 12 de la Ley 1952, reformado por el artículo 3° de la Ley 2094, que precisa el debido proceso del disciplinable, esto es, que sea investigado por un funcionario diferente e independiente al que lo juzgará. En similar filosofía, aquellas están acordes con las garantías judiciales exigidas por el artículo 8° de la CADH, como lo es ser oído por un juez competente, independiente e imparcial.

Así mismo, las normas estudiadas facilitan que los funcionarios que participan en las etapas diferentes del proceso disciplinario sean profesionales idóneos y del más alto nivel, quienes están encargados, en cada fase, de recolectar las pruebas, valorarlas y adoptar la decisión que corresponda.

El accionante parece ignorar que, en el caso de los notarios y exnotarios, la expedición de las decisiones de trámite en la instrucción está a cargo de la Dirección de Vigilancia y Control Notarial a la que se refiere el artículo 7° demandado, dependencia que pertenece a la Superintendencia Delegada para el Notariado, quien dicta las decisiones



interlocutorias en esa misma fase (artículos 24 y 26 del D. 2723/14, reformados por los artículos 6° y 7° del D. 1554/22), mientras que el juzgamiento de aquellos, en primera instancia, es una tarea asignada a la Oficina de Control Disciplinario Interno.

Esta división de roles en distintas oficinas de la Supernotariado, además de garantizar el debido proceso de los sujetos disciplinables, también ratifica que la función de vigilancia notarial (en los términos de los artículos 208 y 209 del Decreto 960 de 1970<sup>3</sup>) sigue en cabeza de esta autoridad administrativa, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría.

Obsérvese que la competencia disciplinaria de la Supernotariado respecto a los notarios está contemplada en el artículo 76 de la Ley 1952 del 2019, según el cual: “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.”

De cualquier forma, la Oficina de Control Disciplinario Interno no es ajena, sino que hace parte de la estructura de la Supernotariado, entidad responsable de dicha vigilancia.

Así pues, 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. Sin embargo, la normativa superior no determinó la organización ni asignó una dependencia específica con la labor de adelantar las distintas etapas del procedimiento disciplinario en la superintendencia, es decir, no existe una limitación o imposición constitucional ni legal en ese asunto, más allá del cumplimiento de los principios generales orientadores.

De ese modo, se redefinió la organización interna de esa entidad y se distribuyeron las funciones 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 dada a las dependencias que adelantan la actuación disciplinaria, por razones de estructura.

Al llegar a este punto, no queda duda de la competencia del Ejecutivo nacional para definir las dependencias de la Supernotariado que ejercerían el control disciplinario de notarios y exnotarios, potestad estipulada por el Legislativo.

Conviene añadir que la competencia gubernamental sí fue ejercida correctamente, en tanto los artículos atacados no se ocupan de ningún aspecto sustancial del régimen disciplinario aplicable a los notarios y exnotarios. En cambio, se enfatiza que el decreto



de interés se limitó a adaptar la estructura de la Supernotariado a las exigencias convencionales y legales referenciadas, que ordenan separar el órgano instructor del fallador, en materia disciplinaria.

Y es que ninguna norma superior impide ni prohíbe a la Supernotariado adelantar los procesos disciplinarios contra los notarios y exnotarios. De hecho, atendiendo a criterios de racionalidad y eficiencia administrativa y economía procesal, el Decreto 1554 optimiza los recursos y la estructura de la entidad, para asignar el juzgamiento del disciplinable a un funcionario distinto al instructor.

Cabe agregar que la Supernotariado presentó la justificación técnica de la nueva norma al Departamento Administrativo de la Función Pública, ente que la encontró ajustada técnicamente y, por esto, dictó concepto previo favorable, tal como advierte la parte motiva del Decreto 1554.

En resumen, este Ministerio reafirma que las disposiciones analizadas sí respetaron los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno y el debido proceso, sin que este se haya arrogado las competencias propias del Congreso, ya que se sujetó al marco convencional, constitucional y legal existente al momento de su expedición y no lo alteró, y, tampoco se evidencia el desconocimiento de los artículos 123, 131 y 189 superiores; 208 y 209 del Decreto Ley 960 de 1970; 76 de la Ley 1952 del 2019, y 14 de la Ley 2094 del 2021. Así las cosas, la pretensión de nulidad de aquellas debe ser negada.

## 2. VINCULACIÓN DE TERCERO CON INTERÉS

Dado que la Superintendencia de Notariado y Registro intervino en el trámite del Decreto 1554 del 2022 y, además, a dicha Entidad le corresponde ejecutar lo ordenado en este, es procedente que esa entidad sea vinculada al presente proceso, en calidad de tercero con interés y pueda brindar en detalle elementos de análisis correspondientes sobre el particular.

## 3. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

**I. NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de los artículos 4° y 7° del Decreto 1554 del 2022, y, en consecuencia, **DECLARARLOS AJUSTADOS A DERECHO**.



II. Vincular a este proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, en calidad de tercero con interés.

#### 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](mailto: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](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co)

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Andrea del Pilar Cubides Torres, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicado de entrada: MJD-EXT23-0005039 del 01-02-23.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=U0dCs35YfbJisJIE5NTGAvigND4GGVdxpeo49XEobY%3D&cod=09WEE7pYelzmYgn7OvhfIlg%3D%3D>

<sup>1</sup> “**Artículo 4º.** Modificar el artículo 18 del Decreto 2723 de 2014, el cual quedará así:

“**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 7º.** 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. “

<sup>2</sup> “**Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

<sup>3</sup> “**Artículo 208.** El conocimiento de los asuntos disciplinarios corresponde a la Vigilancia Notarial.

**Artículo 209.** La vigilancia notarial será ejercida por el Ministerio de Justicia, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro.”