

Al responder cite este número
 MJD-DEF23-0000167-DOJ-20300

Bogotá D.C., 18 de julio de 2023

Doctor

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
 Consejero ponente - Sección Primera
 Consejo de Estado
 Calle 12 No. 7 - 65
 ces1secr@consejodeestado.gov.co
 Bogotá D.C.



Contraseña:q5LoreRXqt

Asunto: Alegatos de Conclusión Exp. 2020-00176-00

REFERENCIA: Expediente N° 11001 03 24 000 2020 00176 00
DEMANDANTE: Olga Lucía Velásquez Nieto
DEMANDADO: Nación – Presidencia de la República – Ministerios de Justicia y del Derecho y de Agricultura y Desarrollo Rural, y Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
ASUNTO: Nulidad simple
Alegatos de conclusión

Honorable Magistrado 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, presento alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS

De acuerdo con el escrito de la demanda y el Auto del 21 de marzo de 2023, que fijó el litigio en este proceso, se requiere determinar si el acto acusado Decreto 148 de 2020, “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019¹ y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número

1170 de 2015ⁱⁱ, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”, infringe una, varias o todas las siguientes normas superiores: artículos 2, 131, 150 numeral 23, 365 y 366 de la Constitución Política; 79 de la Ley 1955 de 2019; y 1° de la Ley 1579 de 2011.

En relación a la causal de falsa motivación, se deberá determinar, si el acto administrativo demandado interpretó indebidamente las normas en que se fundamentó para su expedición.

Esta Dirección del Ministerio de Justicia y del Derecho reitera que, en términos generales, los apartes acusados están en concordancia con el ordenamiento jurídico, como quiera que el Decreto 148 de 2020 se expidió en virtud de la potestad reglamentaria otorgada al ejecutivo, y a la luz de la Ley 1955 de 2019, reglamenta parcialmente lo dispuesto en sus artículos 79, 80, 81, y 82, respecto de la regulación, inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público catastral, sin dejar de lado que los límites de esta competencia por cuanto; (i) ejerce dicha potestad con respeto de los límites establecidos en la Constitución y la Ley; (ii) no altera ni modifica el contenido y finalidad de la Ley; (iii) no se encuentra dirigida a reglamentar una Ley que no ejecuta la administración; y (vi) no reglamenta materias reservadas al legislador como lo pretende dar a entender la demandante.

Al respecto, se insiste en que contrario a las aseveraciones de la demandante en las que de manera errónea aduce que el Decreto demandado desarrolla las funciones notariales y registrales, así como el servicio público de la actividad notarial y la actividad registral, que tienen a su juicio reserva de Ley con fundamento en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política, el Decreto 148 propende por el establecimiento de mecanismos de interoperabilidad a través de los cuales se busca la actualización y mejor prestación de la política pública de catastro con enfoque multipropósito, partiendo del marco general establecido en la Ley 1955 de 2019, con lo cual no se excede la reserva de Ley, sino que se da aplicación a la potestad reglamentaria en cabeza del ejecutivo.

Resulta necesario resaltar que, la potestad reglamentaria del ejecutivo a la que se refiere el artículo 189.11 de la Constitución no requiere de habilitación legislativa. Si una norma legal requiere ser reglamentada para su debida ejecución e implementación, el Presidente de la República ejerce dicha potestad sin que el legislador pueda fijar los términos en los cuales debe desarrollarla, por cuanto es una competencia permanente que radica en sus manos, así lo estableció la Corte Constitucional en sentencia C-748 de 2011.

La demandante exige, y ello se deduce de los argumentos esbozados en la demanda, que la Ley elabore hasta el mínimo detalle, inclusive los operativos, en el desarrollo de la gestión catastral, frente a lo cual, niega que el ejecutivo tenga la facultad de desarrollar

las Leyes en ejercicio de su potestad reglamentaria, de modo que pueda definir aquéllos aspectos esenciales para la aplicación de la Ley y que se encuentren en el marco de la misma. Sobre este punto, debe resaltarse que la potestad reglamentaria que se encuentra en cabeza del ejecutivo consiste en una facultad constitucional otorgada al Gobierno, dirigida a la expedición de normas que tienen por objeto lograr la cumplida ejecución de las Leyesⁱⁱⁱ

Sobre el particular, la Corte constitucional se ha referido al alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, precisando que la misma debe ejercerse:

“por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la Ley”.

Del mismo modo, “la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la Ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas Decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles “para la cumplida ejecución de la Ley”^{iv}

En este contexto, conviene además hacer claridad en el sentido que la Ley establece aquéllos elementos generales que deben observarse y el ejecutivo, en virtud de la mencionada potestad, adopta disposiciones dirigidas a lograr su ejecución, ello a efectos de que la Ley pueda tener efectividad material, lo cual es más importante cuando su ejecución está en cabeza de la administración.

El ordenamiento jurídico no ha sido ajeno al eventual conflicto que puede existir entre reserva de Ley y la potestad reglamentaria. Sobre el particular, se han fijado criterios y límites entre los cuales enmarcan ambos conceptos, dejando claro que no se trata de conceptos jurídicos contradictorios sino que son conceptos complementarios, ambos contemplados en el ordenamiento constitucional. En tal sentido, el Consejo de Estado ha indicado:

2.18.- Así, en cuanto a su alcance general el Consejo de Estado, consideró que “(...) El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política le asigna al Presidente de la República la atribución de “Ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los Decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes”. La potestad reglamentaria es la expresión por excelencia de la función administrativa que ejerce el Presidente de la República. Es una facultad del gobierno para expedir normas generales, impersonales y abstractas para lograr la cumplida ejecución de las Leyes. El acto reglamentario

*tiene su marco general en la Ley para proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella, por no haber sido regulados o por no ser de carácter sustancial. **Ciertamente es imposible que la Ley contenga todos los requisitos y pormenores indispensables para su cabal aplicación. No es posible que la Ley tome en consideración los diversos casos particulares que se puedan comprender en determinada materia. La Ley sienta los principios generales y el Decreto reglamentario los hace operantes o los particulariza para hacer viable la aplicación de la Ley. De consiguiente, so pretexto del ejercicio de la potestad reglamentaria mal puede ampliarse el ámbito de aplicación de la Ley. El acto reglamentario debe aportar entonces los detalles, los pormenores de ejecución o aplicación de la Ley; hace explícito lo implícito en ella; facilita su entendimiento y comprensión. Pero no puede extender su ámbito más allá de la Ley. No es posible que el reglamento contenga normas que le están reservadas al legislador; no puede adicionar la Ley, cambiarla, restringirla o recortarla en su esencia o sustancia; tampoco puede deslindar los límites de la potestad reglamentaria porque violaría, además de la Ley, la propia constitución**^{vv}.*

(Subrayado y negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, se insiste en que el decreto demandado no crea, modifica o elimina funciones notariales y el aparte demandado del artículo 2.2.2.2.13 en ningún momento viola la reserva de ley y en consecuencia tampoco las funciones y competencias del Congreso de la República. Es errado interpretar que se crean funciones a las notarías por el hecho de indicar que en estos casos los servicios catastrales, notariales y registrales se prestarán a través de una ventanilla integrada de servicio, esto no es más que darle operatividad a la ley, no es posible que esto se confunda con crear funciones.

Se reitera que el Decreto demandado no crea, modifica o elimina funciones registrales, es preciso indicar que la función catastral requiere una interoperabilidad entre ésta y la función registral e inclusive la función notarial, en este sentido, el se limita a reglamentar lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de hacer operativa dicha norma y que el naciente servicio pueda desarrollarse sin traumatismo alguno.

De ello deviene con claridad la errada interpretación de la demandante, por vía de la cual confunde los actos catastrales sujetos a registro o con efectos registrales, con la función registral propiamente dicha

Ello quiere decir que, los procedimientos de enfoque multipropósito guardan una estrecha relación con todos y cada uno de los componentes que comprende el servicio público de la gestión catastral, en tal sentido, su reglamentación no obedece a un hecho aislado que



deba interpretarse de manera separada, sino por el contrario como parte esencial del servicio público catastral^{vi}.

Conviene además señalar, que no se observan argumentos que permitan advertir que la expedición del decreto parte de una falsa motivación como lo sugiere el demandante, por el contrario, como bien se precisa en las consideraciones del decreto demandado, dentro de las finalidades que se buscan a través del servicio público de gestión catastral está atender la necesidad que tiene el país de contar con una información catastral actualizada, que refleje la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles, de modo que se propenda por la participación ciudadana, el uso de las herramientas tecnológicas, la actuación coordinada de las entidades administrativas y la inclusión del enfoque multipropósito dentro del catastro, en el marco de la implementación del Punto I del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera^{viii}.

Conforme a los argumentos expuestos, claramente el Decreto 148 de 2020, es un acto administrativo general de naturaleza reglamentaria, expedido por el presidente de la República en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 y en el artículo 115 de la Constitución Política, así como el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 489 de 1998.

Siendo así, las apreciaciones de la demandante carecen de sustentos suficientes a través de los cuales se pueda tan solo inferir que se presenta una flagrante violación a la reserva legal, lo que advierte que las apreciaciones por ella expuestas desde ningún punto de vista demuestra una contradicción entre el Decreto demandado y las normas superiores en las que fundamenta su demanda, que ameriten declarar la nulidad de tal acto administrativo.

Finalmente, debemos reiterar que la demandante no precisó el concepto de violación y las razones suficientes para inferir que las normas acusadas contrarían norma superior, sino que se limitó señalar normas constitucionales y citas jurisprudenciales convenientemente ajustadas, dando un alcance e interpretación errónea que difiere del propósito último de la norma.

Por lo expuesto, esta dirección solicita que se deniegue la pretensión de nulidad del Decreto 148 de 4 de febrero de 2020.

2. PETICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se solicita al Honorable Consejo de Estado, se declare ajustado a derecho el Decreto 148 de 2020 y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demanda.

3. 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.
-

4. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:

notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del señor Magistrado,



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.

Anexos: Lo anunciado

Copia:

olgavelz@gmail.com

notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

notjudicialesdf@dane.gov.co

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Elaboró: José David Millán, abogado Contratista DDDOJ.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicados de entrada: MJD-EXT23-0030049, MJD-EXT23-0030052

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=xMdmKJpC3eN1u3Nlie%2BA9Llj4rMc2ul0LQFkmGuhyyo%3D&cod=EpNnWnLcn7DI7ZLiEuv cag%3D%3D>

^I DECRETO 148 DE 2020 (febrero 04) por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística

^{II} Decreto número 1170 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

^{III} Sentencia del 10 de octubre de 2016. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad: 2015-00165-00 (55813).

^{IV} Sentencia C-1005 de 2008, citada por la sentencia C-219 de 2017.

^V Sentencia del 10 de octubre de 2016. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad: 2015-00165-00 (55813).

^{VI} Contestación demanda Exp.2020-00176

^{VII} DECRETO 148 DE 2020 (febrero 04) por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.