Honorables Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

25 ABR 2017

8:30 am

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*.

Asunto: Demanda

D-12121

Protegido por Habeas Data ciudadano colombiano, identificado con C.C. Protegido por Habeas Data, abogado en ejercicio con Protegido por Habeas Data Protegido por Habeas Data actuando a nombre propio y en ejercicio de mis derechos ciudadanos, por medio de este memorial ejerzo la **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** prevista en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, regulada en el Decreto 2067 de 1991 y desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contra el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*.

ESTRUCTURA DE LA PRESENTE DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD

Para dar cumplimiento a las pautas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hemos seguido de cerca la línea jurisprudencial desarrollada en las sentencias C-1052 de 2001[1], C-371 de 2011[2] y C-539 de 2011[3], de acuerdo con la cual este tipo de actuaciones deben reunir con los siguientes cinco requisitos:

---

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[2] Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CLARIDAD, esto es el *"deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa"*[4].

CERTEZA, es decir *"que la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda"*[5]. Carecen de certeza *"los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada"*[6].

ESPECIFICIDAD, o sea *"la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada"*[7]; razón por la cual debe demostrarse *"si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política"*, evitando en ello los argumentos *"vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"*[8].

PERTINENCIA, según la cual *"el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado"*, evitando *"consideraciones puramente legales y doctrinarias"* y las que se limiten *"a expresar puntos de vista subjetivos"*[9].

SUFICIENCIA, que se concreta en *"la presentación de argumentos que (...) despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional"*[10].

Para cumplir con los anteriores requerimientos, esta demanda se estructurará de la siguiente manera:

1. DISPOSICIÓN DEMANDADA. En el primer capítulo de la demanda se transcribirá el texto de la norma demandada, con el fin de hacer una

---

[4] Sentencia C-1052 de 2001, cit.
[5] Sentencia C-371 de 2011, cit.
[6] Sentencia C-539 de 2011, cit.
[7] Sentencia C-371 de 2011, cit.
[8] Sentencia C-1052 de 2001, cit.
[9] Ibídem.
[10] Ibídem.

presentación de la proposición jurídica real que se demanda y cumplir con el requisito de ***certeza***.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS. En el segundo capítulo se enunciarán las disposiciones constitucionales que la norma transcrita vulnera y a las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad. Con ello se pretende, por un lado, enfocar el cargo hacia una disposición concreta de naturaleza constitucional, y cumplir con ello los requisitos de ***especificidad*** y ***pertinencia***.

III. PRETENSIONES. El tercer capítulo presentará, de forma organizada, los distintos pronunciamientos que se busca obtener de la Corte Constitucional, agrupados y clasificados según se trate de solicitudes principales, consecuenciales o subsidiarias. Con ello se reforzar los requisitos de ***claridad*** y ***certeza*** que la jurisprudencia exige a las demandas de constitucionalidad.

IV. SÍNTESIS DEL CARGO. En un cuarto aparte de la presente demanda, se presentará una síntesis de los motivos de la presente demanda, con el fin de ilustrar a la Corte en el hilo conductor del reproche, y de dar ***claridad*** a la demanda.

V. DESARROLLO DEL CARGO. El quinto capítulo desarrollará *in extenso* los argumentos que llevan a concluir, con ***suficiencia***, sobre la inexequibilidad de la disposición demandada.

Finalmente, en los capítulos restantes se desarrollarán otros aspectos técnicos requeridos para el trámite de las demandas de constitucionalidad y a la forma en que éstos se expresan en el presente caso.

I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

Ley 1676 de 2013, "Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias", artículo 76

La disposición demandada, cuyo texto se demanda en su totalidad, dispone:

"ARTÍCULO 76. CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN. *Cuando se haya cumplido con todas las obligaciones garantizadas con una garantía mobiliaria, o se hubiere terminado la ejecución en los términos previstos en el artículo 72 o después de la enajenación o aprehensión de los bienes en garantía, el garante podrá solicitar al acreedor garantizado de dichas obligaciones, la cancelación de la inscripción de su garantía mobiliaria.*

Si el acreedor garantizado no cumple con dicha solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la petición, podrá presentar la solicitud de cancelación de la inscripción ante un notario, acompañando certificación de pago o copia de los recibos de pago para su protocolización u otra prueba de que el garante recuperó los bienes dados en garantía de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 o que los bienes fueron enajenados o aprehendidos de acuerdo a lo dispuesto en este capítulo.

El acreedor garantizado podrá confirmar de manera oral o por escrito el cumplimiento de la totalidad de la obligación garantizada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 70 o la enajenación o aprehensión de los bienes. El notario dará fe de estas manifestaciones. En este evento el notario extenderá al deudor o al garante copia de la protocolización, la cual el deudor o el garante adjuntará al formulario de cancelación de la inscripción de la garantía.

En caso de que el acreedor garantizado dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la solicitud niegue la cancelación de la garantía mobiliaria, o guarde silencio, el notario remitirá las diligencias a la autoridad jurisdiccional competente para que decida lo que corresponda, acompañando Los documentos que hayan aportado las partes para demostrar sus derechos. Este trámite se adelantará por proceso verbal sumario.

El notario responderá de los daños y perjuicios que sus actuaciones irregulares causen".

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS

A continuación se enlistarán las distintas disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad vulneradas por las disposiciones demandadas:

1 El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia

"ARTÍCULO **229.** *Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".*

2 El artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, abril de 1948

"ARTÍCULO XVIII. *Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la*

justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente"

3 Los artículos 2, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política de 1991

"ARTÍCULO 2. DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO.

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

"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 (...)".

"ARTÍCULO 25. PROTECCIÓN JUDICIAL.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

III. PRETENSIONES

1 Primer grupo de pretensiones

Con fundamento en lo expuesto en la presente demanda, solicito respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional:

1.1 Pretensión principal.

Declarar la inexequibilidad del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*.

1.2 Pretensión consecuencial de la pretensión principal.

Extender los efectos de la inexequibilidad a los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015). Dichas normas reglamentan la disposición demandada, y su vigencia y efectos decaen como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad.

2 Segundo grupo de pretensiones, subsidiarias del primer grupo

En subsidio del primer grupo de pretensiones, solicito respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional:

2.1 Pretensión subsidiaria.

Declarar la exequibilidad condicionada del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, *"Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias"*, bajo el entendido de que ninguno de los procedimientos allí previstos es obligatorio, ni puede constituirse en barreras para acceder a la administración de justicia, y que el garante siempre estará habilitado para acudir directamente a la jurisdicción a reclamar la cancelación de la garantía mobiliaria.

2.2 Pretensión consecuencial de la pretensión subsidiaria.

Extender los efectos de la exequibilidad condicionada a los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015). Dichas normas reglamentan la disposición demandada, y sólo pueden ser entendidos y aplicados en los estrictos y precisos términos de la sentencia que declare la exequibilidad condicionada.

IV. SÍNTESIS DEL CARGO

La presente demanda plantea un cargo contra el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, por vulneración al derecho a acceder a la administración de justicia y a obtener de ella una tutela efectiva de sus derechos.

La norma demandada establece barreras de acceso a la administración de justicia para lograr que se cancele una garantía mobiliaria cuando ya se ha extinguido la obligación que ella respaldaba.

La disposición acusada obliga al garante cumplido a seguir un procedimiento con altos costos en tiempo, dinero y trámites, antes de permitirle acceder a los mecanismos ordinarios idóneos para lograr que se cancele una garantía mobiliaria que grava sus bienes.

V. DESARROLLO DEL CARGO

A continuación se desarrollará *in extenso* el cargo planteado y se demostrará la inconstitucionalidad de la disposición demandada por vulnerar los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva previstos en la Carta Política y en el bloque de constitucionalidad.

1 Contenido y alcance del derecho a acceder a la administración de justicia

El Constituyente de 1991 puso un énfasis especial en que todo ciudadano pudiera acceder a la administración de justicia para obtener solución a sus controversias. El artículo 229 de la Carta Política materializó lo anterior estableciendo dicha norma como un derecho de rango constitucional, del mismo rango y jerarquía del debido proceso establecido en el artículo 29 *ibídem*. *"Dicho derecho* [al debido proceso], *en su modalidad judicial, está estrechamente vinculado al derecho de acceso a la administración de justicia, o derecho a la jurisdicción, que contempla el Art. 229 superior y que consiste en la facultad de acudir a la administración de justicia por parte del Estado para la resolución de los conflictos particulares o para la defensa del ordenamiento jurídico. Dicha vinculación se explica*

por ser el proceso y, en particular, la sentencia que ordinariamente le pone fin, el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción"[11].

El principio de acceso a la administración de justicia, a veces también denominado tutela judicial (o jurisdiccional) efectiva, previsto en el artículo 229 constitucional, es uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema judicial. Concebido como *"la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes"*[12].

El artículo 229 de la Carta Política, además de establecer un derecho, impone un deber para el Estado y para el Legislador, pues traza un derrotero importante en el diseño y la implementación de la política pública en materia jurisdiccional. Al garantizar *"el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia"*, el Constituyente ordenó el levantamiento de cualquier clase de barrera que pueda interferir en que los ciudadanos puedan resolver sus diferencias y obtener seguridad en sus relaciones jurídicas.

Afirma al respecto la Corte Constitucional: *"El derecho a una tutela judicial efectiva, apareja, entre otras cosas, la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos o barreras desproporcionadas, a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se pueda acometer, libremente, la plena defensa los derechos o intereses propios a fin de obtener, dentro de un plazo razonable, la debida protección del Estado. Es un derecho de naturaleza prestacional, pues exige la puesta en obra del aparato estatal con miras a su realización. En este sentido, debe afirmarse que se trata de un derecho de configuración legal y, en consecuencia, depende, para su plena realización, de que el legislador defina los cauces que permitan su ejercicio"*[13]. Cauces que, dicho sea de paso, deben ser adecuados para garantizar la solución de las controversias en términos razonables.

2 Implicaciones del derecho a acceder a la administración de justicia en el bloque de constitucionalidad

---

[11] Corte Constitucional, sentencia C-1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.
[12] Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[13] Corte Constitucional, sentencia C-318 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha considerado que en las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra protegido, como parte del bloque de constitucionalidad, el derecho de acceso a la administración de justicia[14], consagrado en los artículos 8.1 y 25 de dicho instrumento.

De igual forma, resaltamos que la Corte Constitucional colombiana también ha destacado el valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De ella, ha dicho que es *"un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales"*[15] por tratarse de *"una visión integral de los derechos humanos que permitirá cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos"*[16], y que por ello mismo *"contiene la interpretación auténtica de los derechos contenidos en la CADH, instrumento internacional que integra el parámetro de control de constitucionalidad"*[17].

Con fundamento en lo anterior, ha sostenido que se trata de *"un criterio relevante para fijar el parámetro de control de las normas que hacen parte del ordenamiento interno colombiano"*[18], cuando la Corte Constitucional ejerce sus funciones de juez de constitucionalidad de las normas de derecho interno.

Hechas las anteriores precisiones, corresponde ahora analizar lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los alcances del derecho a acceder a la administración de justicia. Sobre el punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido de manera reiterada y unívoca que los Estados partes de la Convención no pueden establecer en su ordenamiento interno disposiciones que establezcan barreras de acceso a la justicia, pues ello contraría lo dispuesto en la Convención.

Así, por ejemplo, en el caso Cantos vs. Argentina[19], se consideró:

---

[14] Corte Constitucional, sentencia C-583 de 2016, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.
[15] Sentencia C-010 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[16] Sentencia C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.
[17] Sentencias C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-653 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[18] Sentencia C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cantos contra Argentina de 28 de noviembre de 2002.

"(...) la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. ***Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.***
(...)

El artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia. Al analizar el citado artículo 25 la Corte ha señalado que éste establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Y ha observado, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. La Corte ha señalado, asimismo, en reiteradas oportunidades, que la garantía de un recurso efectivo 'constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención', y que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido. ***Cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho al acceso a la justicia, bajo la modalidad consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana"*** (se resalta).

En el mismo sentido, en el caso Yvon Neptune contra Haití[20], la Corte Interamericana estimó:

"En íntima relación con lo anterior, el derecho de acceso a la justicia comprende que desde el inicio toda persona, en caso de ser sometida a un proceso, tenga efectivamente la posibilidad de obtener un pronunciamiento definitivo sin dilaciones indebidas que provengan de la falta de diligencia y cuidado que deben tener los tribunales de justicia, como se ha observado en este caso. En caso contrario, a la luz del derecho a un recurso efectivo, contenido en el artículo 25 de la Convención, ***es evidente que la persona perseguida no puede hacer valer las garantías contenidas en el artículo 8 de la***

---

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yvon Neptune contra Haití de 6 de mayo de 2008.

Convención, las que serían inútiles si fuera imposible comenzar los procedimientos en primer lugar" (se destaca).

De igual manera, en el caso Las Palmeras contra Colombia[21], se lee:

"*La Corte manifiesta, como lo ha hecho en reiteradas ocasiones, que* ***no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces****, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. Este Tribunal ha señalado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión*".

Por ello, la misma Corte ha considerado que los artículos 8.1, 25 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos imponen "*a los Estados partes* ***la obligación general de adecuar su derecho interno a las normas de la propia Convención****, para garantizar así los derechos consagrados en ésta.* ***Las disposiciones de derecho interno que se adopten para tales fines han de ser efectivas****. Lo que significa que* ***el Estado tiene la obligación de consagrar y adoptar en su ordenamiento jurídico interno todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido y puesto en práctica***" (; se resalta)[22].

3 El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva limita la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República

La libertad de configuración del legislador para determinar los procedimientos jurisdiccionales no es omnímoda, ni carece de controles; muy por el contrario, está sujeta a límites y deberes. Límites que prohíben al Congreso legislar sobre ciertos contenidos o en contravía de ciertas reglas de conducta. Deberes positivos, porque la Carta exige que el legislador desarrolle ciertos contenidos,

---

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Las Palmeras contra Colombia, de 6 de diciembre de 2001.

[22] Caso Cantos contra Argentina, cit.

para lograr, a través de ellos, la materialización de principios y valores superiores.

Una de las preocupaciones de cualquier política pública en materia de justicia es la de garantizar que las personas puedan acceder fácilmente a los servicios de justicia que ofrece el Estado. Para ello, la Constitución impone un deber al Legislador, para que trabaje en el levantamiento de las distintas circunstancias que impidan o dificulten la pronta y eficaz solución de las controversias, y la garantía de la paz social a través de su solución institucionalizada.

Dependiendo del contexto, tales escollos se manifiestan en forma de barreras geográficas, económicas, de información, físicas o idiomáticas, dependiendo de la naturaleza del escollo y de los sujetos que lo sufren.

La Corte Constitucional ha entendido, a este respecto, que si bien el Congreso de la República tiene un amplio margen de libertad de configuración legislativa en materia procesal, dicha libertad tiene un límite, precisamente, en el derecho de los interesados a acceder a la administración de justicia: *"a pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que* ***la potestad del legislador para definir los procedimientos judiciales está sometida a límites precisos,*** *que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten hacer compatibles al proceso judicial con la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías, a saber: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia; (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv)* ***la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia***" (se destaca)[23].

Así, en el análisis de la constitucionalidad de las leyes procesales, la Corte ha considerado que *"cobra relevancia central el derecho a un* recurso judicial efectivo, *al acceso a la administración de justicia, y al debido proceso, para alcanzar la protección efectiva de la reparación integral de las víctimas, garantías que hacen parte de una* trilogía de derechos *que es analítica y normativamente inescindible"* (resaltados originales)[24].

En virtud de los principios iusfundamentales de acceso a la administración de justicia y tutela jurisdiccional efectiva, el Congreso de la República tiene una

---

[23] Corte Constitucional, sentencia C-319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[24] Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

fuerte limitante en el ejercicio de su libertad de configuración legislativa en lo que se refiere a los procedimientos jurisdiccionales. Sólo puede ser constitucionalmente admisible una regulación procesal que tienda a levantar barreras de acceso a la justicia; ***viceversa, es inconstitucional cualquier ley procesal que imponga nuevas barreras o recrudezca las barreras existentes.***

4 La norma demandada impone barreras de acceso a la justicia para la cancelación de una garantía por cumplimiento de la obligación caucionada

4.1 Contexto en el que se ubica la disposición demandada

La disposición demandada hace parte del régimen de garantías mobiliarias previsto en la Ley 1676 de 2013. Dicho cuerpo normativo regula las cauciones constituidas sobre bienes muebles para respaldar el pago de obligaciones patrimoniales.

"(…) [E]*l concepto de garantía mobiliaria se refiere a toda operación que tenga como efecto garantizar una obligación con los bienes muebles del garante*", expresa el artículo 3 de la Ley de Garantías Mobiliarias. Así definida, la garantía mobiliaria cabe dentro del género de las cauciones, según la definición del artículo 65 del Código Civil: "[c]*aución significa generalmente cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena* (…)"; al punto que la misma Ley 1676 de 2013 dispone que "[l]*as garantías mobiliarias a que se refiere esta ley se constituirán* (…) *con el fin de garantizar una o varias obligaciones propias o ajenas, sean de dar, hacer o no hacer, presentes o futuras* (…)"[25].

Por regla general, las garantías mobiliarias a las que se refiere la Ley 1676 de 2013 se constituyen de dos formas: (i) "***mediante contrato** entre el garante y el acreedor garantizado*"; y (ii) "***por ministerio de la ley** como los referidos a los gravámenes judiciales, tributarios o derechos de retención*"[26]. En cualquiera de los dos casos, se puede observar que las garantías mobiliarias sólo se justifican por su capacidad de respaldar otras obligaciones, propias o ajenas.

Así, cuando se constituyen a través de un contrato, la misma Ley 1676 de 2013 establece, entre sus elementos esenciales, que debe incluirse "[u]*na descripción de las obligaciones garantizadas, sean presentes o futuras o de los conceptos, clases,*

---

[25] Artículo 3 de la Ley 1676 de 2013.
[26] Artículo 9 de la Ley 1676 de 2013.

cuantías o reglas para su determinación"[27]. Del mismo modo, cuando se constituyen por ministerio de la ley, las obligaciones garantizadas son, precisamente, las que se busca hacer efectiva a través del ejercicio del proceso (jurisdiccional o de cobro coactivo) en el que se decretaron las medidas cautelares, o los créditos que se pretende asegurar con la retención de la cosa, en el caso de los derechos de retención.

No sobra aclarar que las obligaciones garantizadas, para cuyo aseguramiento hayan de constituirse las garantías mobiliarias, comprenden todas aquellas que el artículo 7 de la Ley de Garantías Mobiliarias enlista.

Una vez pagadas o extinguidas las obligaciones garantizadas, la garantía pierde su razón de ser, pues no existe qué asegurar. Por ello, el artículo 19 numeral 5 de la Ley 1676 de 2013 dispone que acreedor garantizado tiene la obligación de cancelar la garantía. Es más, en caso de que no lo haga e inicie ejecución con fundamento en ella, el garante demandado puede proponer la extinción de la obligación garantizada como una excepción perentoria[28].

El acreedor debe cancelar las garantías en la forma que corresponda, según la manera en que éstas se hayan hecho oponibles a terceros. Así, cuando se haya dado la tenencia de los bienes al acreedor[29], éste deberá devolverlos; cuando la garantía comprenda el control de cuentas bancarias[30], éste deberá cancelarse; cuando la caución verse sobre créditos[31], deberá notificarse al deudor cedido; y cuando se haya inscrito en el Registro de Garantías Mobiliarias[32], deberá solicitar la cancelación de dicho registro a través del formulario previsto en la ley para ello. En esta medida, el artículo 19 numeral 5 de la Ley 1676 de 2013 dispone:

"*5. Cuando todas las obligaciones del garante a favor del acreedor garantizado estén completamente satisfechas, el garante tendrá el derecho de solicitar que el acreedor garantizado:*

a). Devuelva los bienes en garantía, dentro del alcance contemplado en el contrato de garantía;

---

[27] Artículo 14 numeral 4 de la Ley 1676 de 2013.
[28] Artículos 61 numeral 2 literal b) y 66 numeral 2 de la Ley 1676 de 2013.
[29] Artículos 8 inciso final, 21 y 33 de la Ley 1676 de 2013.
[30] Artículos 8 inciso séptimo, 21 y 34 de la Ley 1676 de 2013.
[31] Artículos 21, 23 y siguientes de la Ley 1676 de 2013.
[32] Artículos 8 antepenúltimo inciso, 21, 38 y siguientes de la ley 1676 de 2013.

b). Cancele el control sobre cuentas bancarias;

c). Notifique al deudor del crédito cedido sobre el cumplimiento de la totalidad de la obligación, liberándolo de toda obligación para con el acreedor garantizado;

d). Presente el formulario registral de cancelación de la garantía mobiliaria".

Esta obligación también se encuentra prevista, aunque con una extensión distinta, cuando la obligación garantizada se haya satisfecho parcialmente. Así, el numeral 6 del mismo artículo 19 dispone:

"Salvo pacto en contrario, cuando algunas obligaciones del garante a favor del acreedor garantizado estén parcialmente satisfechas, presentar el formulario registral de modificación que elimina algunos bienes sobre la garantía mobiliaria o rebaja el monto máximo de la obligación garantizada".

La reglamentación de la Ley 1676 de 2013 ha reiterado esta obligación. Así, por ejemplo, el artículo 2.2.2.4.1.26 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, del sector Comercio, Industria Y Turismo, dispone que *"El acreedor garantizado deberá inscribir un formulario de modificación o de cancelación según proceda cuando: (...) 4. Todas las obligaciones garantizadas estén completamente extinguidas (...)"*[33].

La disposición objeto de la presente demanda de constitucionalidad versa, precisamente, sobre ***la forma en que el garante puede solicitar al acreedor garantizado el cumplimiento de dicha obligación.***

4.2 *Procedimiento aplicable si no existiera la disposición demandada*

Tal como se acaba de explicar, cuando se ha satisfecho la obligación garantizada, el acreedor beneficiario está obligado a cancelar la garantía. Para ello, el acreedor debe suscribir un formulario, que la ley denomina *"formulario registral de cancelación de la garantía mobiliaria".*

La obligación de cancelar el registro de la garantía mobiliaria ***es una especie de obligación de hacer,*** que consiste en ***la suscripción de un documento.***

En virtud de dicha obligación, el acreedor garantizado se encuentra obligado a suscribir el formulario registral de cancelación de la garantía mobiliaria para

---

[33] El texto del artículo corresponde a la versión modificada por el artículo 1 del Decreto 1835 de 2015.

extinguir con ello la inscripción de la garantía que se encontraba a cargo del garante.

En caso de incumplimiento de la obligación de hacer, el garante podrá acudir a cualquiera de las alternativas dispuestas en el artículo 1610 del Código Civil para hacer efectivos sus derechos, es decir:

"Si la obligación es de hacer, y el deudor se constituye en mora, podrá pedir el acreedor, junto con la indemnización de la mora, cualquiera de estas tres cosas, a elección suya:

1a., Que se apremie al deudor para la ejecución del hecho convenido.

2a., Que se le autorice a él mismo para hacerlo ejecutar por un tercero a expensas del deudor.

3a., Que el deudor le indemnice de los perjuicios resultantes de la infracción del contrato".

Desde la perspectiva procesal, el Código General del Proceso establece un trámite específico para perseguir el cumplimiento de las obligaciones de hacer, en el proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos, según lo dispuesto en el artículo 422 y siguientes del CGP, especialmente el artículo 434.

El proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos, tal y como se encuentra diseñado en nuestro régimen procesal, es muy eficiente. Transcurridos los trámites de presentación, reparto y calificación de la demanda, el juez profiere un mandamiento ejecutivo en el que da al demandado el término de 3 días para suscribir el documento reclamado[34].

De esta manera, una vez se notifique el demandado, éste puede cumplir lo ordenado, o guardar silencio o proponer excepciones de mérito. Sólo en este último caso, se deben decretar pruebas y citar a audiencia, al cabo de la cual se debe fallar, de manera oral.

La orden de seguir adelante con la ejecución que el juez profiera como consecuencia del silencio del demandado o de un fallo que acoja las pretensiones del ejecutante, habilitará al juez a suscribir el formulario registral de cancelación de la garantía mobiliaria, según lo solicitado en la demanda[35].

---

[34] Artículo 434 del Código General del Proceso.
[35] Artículo 436 del Código General del Proceso.

4.3 *Procedimiento impuesto en la disposición demandada*

Lejos de la simplicidad de la ejecución por obligación de suscribir documentos, el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013 dispone una pluralidad de trámites que el garante cumplido debe necesariamente recorrer para poder obtener la cancelación del registro de garantía mobiliaria del acreedor caucionado con ella.

Según dicha norma, el garante de una obligación que ya ha sido cumplida debe agotar las siguientes etapas para poder reclamar la cancelación de la garantía:

4.3.1 Primer paso. Primera solicitud al acreedor garantizado

En primer término, el garante cumplido debe presentar una solicitud privada al acreedor garantizado:

"Cuando se haya cumplido con todas las obligaciones garantizadas con una garantía mobiliaria, o se hubiere terminado la ejecución en los términos previstos en el artículo 72 o después de la enajenación o aprehensión de los bienes en garantía, el garante podrá solicitar al acreedor garantizado de dichas obligaciones, la cancelación de la inscripción de su garantía mobiliaria (...)".

El artículo demandado no determina si dicha solicitud debe presentarse verbalmente o por escrito. Sin embargo, teniendo en cuenta que de dicha solicitud se siguen términos y etapas procedimentales, y que de su ejercicio depende una eventual decisión judicial, en la práctica exige que el garante la formule mediante un documento escrito.

Del mismo modo, y con el fin de asegurar la prueba, la práctica hará necesario que el garante se valga de un mecanismo que dé cuenta del recibo de la solicitud por parte del acreedor, como el correo certificado o el correo electrónico certificado.

Todo ello supone costos de transacción para el garante, así como los costos que supone el envío de las comunicaciones a través de empresas que certifiquen su recibo.

4.3.2 Segundo paso. Primer término de 15 días

Una vez presentada la solicitud privada, el garante cumplido debe esperar *"Si el acreedor garantizado no cumple con dicha solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la petición* (...)".

Se trata de un término muerto de tres semanas o más, en el que el garante cumplido debe esperar si acreedor garantizado acepta o no la cancelación solicitada.

La respuesta del acreedor garantizado no es obligatoria y la falta de pronunciamiento no tiene ninguna consecuencia para la vigencia de la garantía ni frente a la decisión de fondo a la que haya de llegarse cuando finalice el procedimiento. La espera tampoco reporta ninguna ventaja para el garante cumplido en caso de que el acreedor garantizado decida no atender la solicitud.

4.3.3 Tercer paso. Segunda solicitud al acreedor garantizado

Transcurrido el término anterior sin que el acreedor garantizado haya accedido a su solicitud de cancelación, el garante cumplido "(...) *podrá presentar la solicitud de cancelación de la inscripción ante un notario, acompañando certificación de pago o copia de los recibos de pago para su protocolización u otra prueba de que el garante recuperó los bienes dados en garantía de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 o que los bienes fueron enajenados o aprehendidos de acuerdo a lo dispuesto en este capítulo*".

Se trata de una nueva solicitud, que representa una segunda oportunidad para que el acreedor garantizado cancele el registro de la garantía mobiliaria, pero esta vez con mayores costos de transacción que la primera.

En primer término, la solicitud debe hacerse ante notario, lo cual supone dar inicio a un trámite que supone el pago de tarifas para su funcionamiento[36].

En segundo lugar, el garante cumplido debe aportar una serie de documentos adicionales a la solicitud, como lo son las copias de las certificaciones o los recibos de pago, o las demás pruebas procedentes para acreditar la extinción de la obligación garantizada.

En tercer lugar, la disposición demandada dispone que el aporte de dichos documentos tiene como finalidad "*su protocolización*", lo cual implica la necesidad de que se extienda una escritura pública y que se sufraguen los costos asociados a ella.

---

[36] Las tarifas que se ocasionen para las notarías con ocasión de los procedimientos ante los notarios deben ser fijadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.4.2.23 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1835 de 2015.

Adicionalmente, vale la pena hacer una precisión sobre el contenido del artículo. Si bien la disposición utiliza el verbo "poder" ("...podrá *presentar la solicitud*..."), debe destacarse que la presentación ante el notario es una condición necesaria para poder acceder a la jurisdicción, pues de acuerdo con el procedimiento previsto en la norma demandada sólo el notario está facultado para remitir las diligencias al juez competente.

Esta última circunstancia trae consigo, además, varias implicaciones que aumentan los costos económicos y de transacción de esta etapa:

- Por un lado, la solicitud que se presenta ante el notario debe satisfacer todos los requisitos y documentos que el Código General del Proceso exige para la demanda jurisdiccional, y no solo las certificaciones y recibos que expresamente se señalan en la norma demandada. Por tanto, la presentación de la solicitud ante la notaría supone los mismos costos económicos y de transacción que la presentación de una demanda jurisdiccional, e incluso puede llevar a que se requiera la asesoría o la intervención de un abogado.
- Por otro lado, según la Ley 1676 de 2013, el juez debe encauzar las diligencias que reciba del notario por el trámite del proceso verbal sumario. Para dar inicio a este tipo de procesos la ley exige que se haya agotado la conciliación extrajudicial como requisito de procedencia de la demanda[37], a menos que se haya solicitado la práctica de medidas cautelares[38].

Pero cualquiera de las dos alternativas mencionadas (la conciliación extrajudicial o la solicitud de medidas cautelares) supone que el garante cumplido incurra en costos adicionales, como lo son todos aquellos que se encuentran asociados con la solicitud, convocatoria y práctica de una conciliación extrajudicial[39], o la asesoría técnica para la solicitud de medidas cautelares en procesos declarativos, que suponen un estudio riguroso que lleve a demostrar la apariencia de buen derecho, la inminencia del daño, así como la proporcionalidad, la idoneidad y la necesidad de la medida cautelar solicitada[40].

Pero incluso en el caso en que se soliciten medidas cautelares innominadas, su efectividad podría verse comprometida, ya que el acreedor garantizado se

---

[37] Ley 640 de 2001, artículo 35, modificado por la Ley 1395 de 2010, artículo 52; y Código General del Proceso, artículo 90 numeral 7.

[38] Código General del Proceso, artículo 590 parágrafo primero.

[39] Las tarifas para acudir a la conciliación extrajudicial como requisito de procedencia de las demandas judiciales están previstas en el Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, artículos 2.2.4.2.6.1.1 y siguientes.

[40] Código General del Proceso, artículo 590 numeral 1 literal c).

enteraría de la solicitud desde mucho antes de la presentación de la demanda, con el recibo de la petición elevada ante el notario.

4.3.4 Cuarto paso. Segundo término de 15 días

Con posterioridad a la comunicación de la solicitud del garante cumplido ante el notario, la disposición demandada concede al acreedor garantizado un nuevo término de quince días para que se pronuncie sobre la petición.

Según el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, "[e]*l acreedor garantizado podrá confirmar de manera oral o por escrito el cumplimiento de la totalidad de la obligación garantizada*", caso en el cual "[e]*l notario dará fe de estas manifestaciones*", para lo cual extenderá una escritura pública (*"la protocolización"*).

Pero también prevé la disposición demandada que "[e]*n caso de que el acreedor garantizado dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la solicitud niegue la cancelación de la garantía mobiliaria, o guarde silencio, el notario remitirá las diligencias a la autoridad jurisdiccional competente para que decida lo que corresponda*".

Se trata de un nuevo término muerto, que no representa para el garante cumplido casi ninguna ventaja para obtener que se cancele la garantía que grava sus bienes. El acreedor garantizado mantiene incólume la posibilidad de negar lo solicitado o de guardar silencio, sin que ninguna de las dos actitudes le acarree mayores consecuencias ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista probatorio.

4.3.5 Quinto paso. Protocolización y remisión de la escritura pública

Sin importar cuál sea la respuesta del acreedor garantizado, la Ley 1676 de 2013 dispone que los documentos que el garante entrega al notario deben ser protocolizados, tal como lo exigen los incisos segundo y tercero de la disposición demandada (*"para su protocolización"*; *"el notario extenderá (…) copia de la protocolización"*).

De acuerdo con el Estatuto de Notariado "[l]*a protocolización consiste en incorporar en el protocolo por medio de escritura pública las actuaciones, expedientes o documentos que la Ley o el Juez ordenen insertar en él para su guarda y conservación, o que cualquiera persona le presente al Notario con los mismos fines*"[41]. De lo anterior resulta que, cuando la ley exige la protocolización de los documentos

---

[41] Artículo 56 del Decreto 960 de 1970.

aportados por el garante y la eventual respuesta del acreedor garantizado, en realidad requiere que se extienda una escritura pública con dichos documentos e información.

Ahora bien, la extensión de una escritura pública exige que el garante cumplido incurra en diversos gastos, como las tarifas de escrituración de que tratan los artículos 2.2.26.13.2.1.1 y 2.2.6.13.2.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015.

Las mencionadas tarifas no sólo representan costos adicionales para el garante que se pueden convertir en auténticas barreras económicas de acceso a la justicia, sino que además carecen de proporcionalidad respecto de los gastos que, en un inicio, había generado la inscripción de la garantía mobiliaria[42].

4.3.6 Sexto paso. Proceso verbal sumario

Esta es la etapa más extensa de todo el trámite previsto en la disposición demandada, y es también la más inútil. El artículo 76 de la Ley de Garantías Mobiliarias dispone que *"el notario remitirá las diligencias a la autoridad jurisdiccional competente para que decida lo que corresponda"* y que "[e]*ste trámite se adelantará por proceso verbal sumario*".

En primer lugar, debe resaltarse que el proceso verbal sumario es una especie de proceso declarativo. Los procesos de este tipo buscan que se defina un derecho incierto, que el juez deberá determinar y cuantificar mediante sentencia.

Sin embargo, el derecho del garante cumplido no es incierto; todo lo contrario. Todo el procedimiento que se había adelantado hasta entonces partía del supuesto de que existía una obligación clara, expresa y exigible en cabeza del acreedor garantizado, que consta en documentos provenientes de éste o de su causante: precisamente, la *"certificación de pago o copia de los recibos de pago para su protocolización u otra prueba de que el garante recuperó los bienes dados en garantía (…) o que los bienes fueron enajenados o aprehendidos"*[43].

Por otro lado, el proceso verbal sumario implica una demora para el garante cumplido de más de dos años y medio. En efecto, según lo dispuesto en el

---

[42] Artículo 2.2.2.4.40 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, desarrollado por las resoluciones 834 de 2014, 001 de 2015 y 356 de 2015, todas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

[43] Artículo 76 inciso segundo de la Ley 1676 de 2013.

Código General del Proceso, un proceso verbal sumario comprende las siguientes etapas y tiempos:

- *Etapa de calificación de la demanda,* en la que el juez dispone de **hasta treinta (30) días**, a partir de la presentación de la demanda, para notificar por estado el auto que la admita[44].
- *Notificación al demandado,* que puede tomar **hasta un (1) año**, a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda, para notificar al demandado, so pena de que la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad no se surta desde la presentación de la demanda[45].
- *Desarrollo del proceso,* que puede abarcar el término de **un (1) año, prorrogable por seis (6) meses más**, desde la notificación del auto admisorio al demandado hasta la sentencia[46].

4.3.7 Séptimo paso. Solicitud de ejecución de la sentencia

El artículo 76 de la Ley 1676 de 2013, objeto de la presente demanda, no va más allá del trámite del proceso verbal sumario. Sin embargo, teniendo en cuenta que éste es un proceso de naturaleza declarativa, cuyo objeto se agota en la determinación de los derechos de las partes en la sentencia, es evidente que las decisiones a las que llegue el juez deben hacerse efectivas. De nada serviría al garante tener una sentencia favorable si ella no implica, *per se*, que el acreedor garantizado vaya a cancelar efectivamente la inscripción en el Registro.

Para ello, el procedimiento aplicable debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 306 del Código General del Proceso, según el cual "[c]*uando la sentencia condene (...) al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor* [en este caso el garante cumplido], *sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada*".

De acuerdo con el procedimiento establecido en dicha norma, dicha solicitud debe formularse dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, evento en el cual el mandamiento de pago debe notificarse por estado al acreedor garantizado demandado; o más allá de dicho término, caso en el que la providencia que ordena el pago se debe notificar personalmente.

---

[44] Artículo 90 penúltimo inciso del Código General del Proceso.
[45] Artículo 94 del Código General del Proceso.
[46] Artículo 121 del Código General del Proceso.

Se trata, nuevamente, de un trámite adicional que el garante debe seguir para poder lograr la cancelación de la garantía, y que en el presente caso carece de justificación a la luz del derecho de acceso a la justicia.

4.3.8 Octavo paso. Ejecución de la sentencia

Finalmente, después de la gran cantidad de trámites descritos, y que pueden extenderse a lo largo de varios años, el garante se encuentra habilitado para iniciar el proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos. Resaltamos que si no existiese la norma demandada, el garante cumplido habría podido llegar a este punto de manera directa.

Resulta evidente, sin entrar en mayores detalles, que la norma demandada establece todo un complejo entramado de comunicaciones, plazos, gastos y trámites previos al inicio de un proceso ejecutivo por obligación de suscribir documentos, que no sólo resultan absolutamente innecesarios para efectos prácticos, sino que además se convierten en auténticos obstáculos para que el garante acceda a la administración de justicia a reclamar, de manera efectiva, la tutela de sus derechos.

4.4 *Las barreras de acceso a la justicia previstas por la disposición demandada exceden la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República*

Dentro del contexto explicado, resulta evidente que el artículo 76 de la Ley 1676 de 2013 impone diversas barreras de acceso a la justicia que resultan completamente irrazonables en nuestro sistema constitucional. En efecto, la norma demandada:

- ***Costos de transacción.*** La disposición demandada impone al garante la carga de incurrir en costos de transacción como barrera de acceso a la justicia. En efecto, supone la elaboración de comunicaciones privadas, el recurso ante notario, el trámite de comunicaciones a través de la notaría, la protocolización de documentos, así como el trámite de un proceso declarativo. Ninguno de estos pasos y trámites son necesarios para obtener la cancelación de la garantía inscrita en el Registro de Garantías Mobiliarias, y tampoco serían necesarios de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley ordinaria para la ejecución de obligaciones de hacer – suscribir documentos.
- ***Costos económicos del procedimiento establecido.*** La disposición demandada supone la inversión de recursos monetarios, que se constituyen en barreras económicas de acceso a la justicia. El garante cumplido, para los efectos de la norma demandada, debe incurrir en gastos de envío de las

distintas comunicaciones, copias y obtención de documentos, costos de escrituración, conciliación extrajudicial y representación judicial para el proceso declarativo; pero casi ninguno de estos gastos habrían sido obligatorios en caso de que la cancelación hubiese seguido las reglas ordinarias para la ejecución de obligaciones de hacer.

- ***Dilaciones injustificadas a causa del procedimiento establecido.*** La disposición demandada obliga al garante cumplido a asumir plazos muertos a favor del acreedor garantizado, que se constituyen en barreras temporales de acceso a la justicia. De acuerdo con la norma demandada, no sólo se debe esperar al acreedor durante dos plazos de quince días cada uno, sino que además debe asumir los tiempos que implican los trámites ante el notario, la etapa de conciliación extrajudicial como requisito de procedencia, así como el desarrollo de un proceso declarativo. Ninguno de estos tiempos sería necesario en el caso de seguirse las vías ordinarias para ejecutar la obligación de hacer, y se constituye, al igual que los dos casos anteriores, en una auténtica barrera de acceso a la administración de justicia.

Como consecuencia de todas las anteriores consideraciones es evidente que el Legislador ha excedido su libertad de configuración legislativa, pues ha interferido con el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de tutela jurisdiccional efectiva y les ha impuesto barreras que vulneran lo dispuesto en la Constitución Política y en las normas que integran en bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, la norma demandada resulta flagrantemente inconstitucional y así deberá declararla la Corte Constitucional, en su función de juez supremo de la constitucionalidad de las leyes en la República.

VI. DECAIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS COMO CONSECUENCIA DE LA INEXEQUIBILIDAD SOLICITADA

Como consecuencia de la inexequibilidad de la norma demandada se deriva la inconstitucionalidad de otrás disposiciones que, por tanto, deben decaer.

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, al afirmar que "*el concepto de decaimiento es aplicable a los actos administrativos dictados en ejecución de una ley, en tanto la validez de estos depende necesariamente de la validez de la ley que le sirve de fundamento. De tal suerte que cuando una ley es declarada inconstitucional o es derogada los actos administrativos, que siempre se crean para desarrollar, implementar*

una ley o con fundamento en ésta, dejan de tener fuerza obligatoria, pierden vigencia en virtud del decaimiento, que no es más que una especie de derogación implícita.

(…) *Una de las causales para que se presente el decaimiento de un acto administrativo es que las normas legales que sirvieron de sustento al mismo sean retiradas del ordenamiento jurídico a raíz de ser declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, lo que conlleva a que el acto pierda vigencia y no pueda producir efectos hacia futuro, pues la validez de éstos depende necesariamente de la validez de la ley que le sirve de fundamento*"[47].

Por otro lado, la misma jurisprudencia constitucional ha previsto la posibilidad de que la Corte declare el decaimiento de los actos administrativos reglamentarios de las disposiciones que se declaren inexequibles: "***bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico***, *que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexequibilidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo*" (se resalta)[48].

En efecto, en la última de las sentencias citadas (la C-069 de 1995), la Corte Constitucional consideró que el decaimiento de los actos administrativos (y entre ellas de los decretos reglamentarios) como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de la ley que los fundaba, es una aplicación concreta del principio de supremacía de la Constitución prevista en la Carta Política. Así, la parte resolutoria de dicha sentencia declaró exequibles los apartes respectivos del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo "*con la advertencia expresa de la observancia que debe darse al mandato constitucional contenido en el artículo 4°, según el cual 'La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales'*".

Debe aclararse que el condicionamiento de dicha exequibilidad es predicable al actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), cuyo artículo 91 reproduce el mismo contenido del artículo 69 del Decreto Ley 01 de 1984.

---

[47] Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[48] Corte Constitucional, sentencia C-069 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

Hechas las anteriores precisiones, en aplicación de los artículos 4º superior y 91 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, la Corte Constitucional deberá reconocer el decaimiento de los artículos 2.2.2.4.1.27, 2.2.2.4.1.28 y 2.2.2.4.1.29 del Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015), como consecuencia de la inexequibilidad de su fundamento de derecho, esto es, del artículo 76 de la Ley 1676 de 2013 demandado.

VII. MANIFESTACIONES ESPECIALES

En la medida en que la presente demanda se refiere a vicios de fondo, no es necesario desarrollar los aspectos pertinentes al del acto demandado y la forma en que fue quebrantado (Decreto 2067 de 1991, artículo 2.4). Dicho requisito sólo es predicable cuando la demanda se refiera a irregularidades en la forma en que fueron expedidas las disposiciones demandadas.

VIII. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por tratarse de una demanda de constitucionalidad contra una disposición de una ley ordinaria, la Corte Constitucional es competente para dar trámite a la presente demanda, así como para adelantar la totalidad del proceso de constitucionalidad y proferir sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y su regulación en el Decreto 2067 de 1991.

IX. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en el correo Protegido por Habeas Data que autorizo expresamente para dichos efectos.

Atentamente,

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data