

## CIRCULAR No. 222

Bogotá D.C., Junio 23 de 2023

**PARA:** NOTARIOS DEL PAÍS

**DE:** SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL NOTARIADO

**ASUNTO:** DIVULGACIÓN DE RESPUESTA RESPECTO DE LAS GESTIONES ADELANTADAS FRENTE A LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS NOTARIALES DE 2023.

Apreciados señores Notarios:

De manera atenta me permito allegar la petición elevada por parte de las Representantes ante el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, así como la respuesta formalmente brindada por parte del Superintendente de Notariado y Registro, respecto de las gestiones efectuadas frente a la política de subsidios notariales del año 2023.

Cordialmente,



**DANIELA ANDRADEVA L ENCIA**  
Superintendente Delegada para el Notariado

Proyectó: Juan Andrés Medina Cifuentes – SDN-46-

Bogotá D.C. 20 de junio de 2023

SNR2023EE064055

Doctoras:

**Zulma Sandoval Mosquera**

Representante de los Notarios ante el Fondo Cuenta Especial de Notariado

**Ángela Patricia Alza.**

Representante Suplente de los Notarios ante el Fondo Cuenta Especial de Notariado

Apreciadas Representantes,

Mediante oficio del 14 de junio de 2023, se nos informó sobre el rechazo de la propuesta de política de subsidio de 2023 presentada ante ustedes por parte de esta Superintendencia.

En dicho oficio se señaló que la propuesta presentada por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro no daría cuenta de los acuerdos y negociaciones adelantadas el 22 de marzo de 2022.

**I. Argumentos de la respuesta presentada:**

Sobre el particular, manifiestan que en calidad de representantes aceptaron las siguientes condiciones propuestas inicialmente por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro:

1. Ingresos: 20 SMLMV (teniendo en cuenta el salario mínimo del año 2022, esto es, \$1.000.000)
2. Número de escrituras de 1646, correspondiente a la escrituración promedio anual, descontando las escrituras VIS-VIP-VIPA.
3. No retroactividad.
4. Un número fijo de subsidios de 492, distribuidos así:

Rango 1	210
Rango 2	112
Rango 3	93
Rango 4	76

Aunado a ello, se habría aceptado lo correspondiente al pago del Decreto Ley 805 de 2020, lo relativo al pago del subsidio efectuado en los meses de enero, febrero y marzo, y lo correspondiente por concepto de fiducia.

En virtud de lo anterior, atendiendo el capital disponible del fondo, se propuso el 23 de marzo de 2023 la siguiente distribución de los subsidios y los siguientes valores:

RANGO	CANTIDAD	VALOR SUBSIDIO	VALOR TOTAL
1 RANGO	210	\$ 12.250.000	\$ 2.572.500.000
2 RANGO	112	\$ 9.900.000	\$ 1.108.800.000
3 RANGO	93	\$ 8.350.000	\$ 776.550.000
4 RANGO	76	\$ 6.935.000	\$ 527.060.000
TOTAL			\$ 4.984.910.000
CAPITAL DISPONIBLE	\$ 4.984.923.251	DIFERENCIA	\$ 13.251
PRESUPUESTO TOTAL	\$ 54.834.155.771		

Señalan en su escrito que no es posible aceptar que la propuesta efectuada por parte de las representantes supera el valor del presupuesto anual establecido y, por otra parte, que no hay lugar a aludir a la situación deficitaria del Fondo, toda vez que esa fue una discusión, que a su juicio, ya había sido superada al inicio de las negociaciones.

También indican en su escrito que se tiene conocimiento de la respuesta positiva que brindó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para incluir la adición de \$2.000.000.000.000.

Habiendo revisado cada una de las razones esgrimidas para el rechazo de la propuesta presentada por la SNR, resulta necesario efectuar algunas precisiones frente a los acuerdos efectuados en las diversas mesas de trabajo, y a su vez, realizar algunas consideraciones que podrían haber pasado desapercibidas, y que, al observar la propuesta planteada, permitirían entender que la misma se efectúa en consideración de la responsabilidad que le asiste a la Superintendencia de Notariado y Registro en su rol de administradora y representante legal del Fondo Cuenta Especial de Notariado.

## II. Argumentos de la Superintendencia de Notariado y Registro:

Para esbozar una respuesta por parte de la SNR, se desarrollarán los siguientes aspectos:  
(i) las gestiones efectuadas en los últimos 6 meses, según las conversaciones y mesas

sostenidas entre la Superintendencia de Notariado y Registro y las Representantes de los notarios ante el Fondo Cuenta Especial del Notariado;

(ii) La Responsabilidad de la SNR, como representante legal y administrador del Fondo Cuenta Especial del Notariado;

(iii) Argumentos que soportan la propuesta de política presentada por la SNR:

**1. Las gestiones y negociaciones adelantadas entre la Superintendencia de Notariado y Registro.**

Con la finalidad de poder contar con una política de subsidio para el año 2023, a la fecha, se han adelantado 2 sesiones de Consejo Asesor de FCEN y 6 mesas de trabajo, organizadas por la SNR para tratar en conjunto con las representantes de los Notarios la política de subsidio.

**Febrero de 2023**

Antes de convocar a CAFECEN, se llevó a cabo mesa de trabajo entre la SNR y las representantes del FCEN, las propuestas se efectuaron para dicha época fueron las siguientes:

Propuesta Notariado (1)	Propuesta SNR
<p>Incrementos por rangos:</p> <p><b>I Rango - Incremento 20%</b></p> <p><b>II Rango - Incremento 19%</b></p> <p><b>III Rango - Incremento 18%</b></p> <p><b>IV Rango - Incremento 17%</b></p> <p>Valor total de la propuesta:</p> <p><b>\$76.887.561.083</b></p>	<p>Se advirtió la imposibilidad de acoger la política propuesta por el Notariado, por desbordar el límite presupuestal asignado.</p> <p>Se solicitó adopción de política que tuviese un costo con un tope de \$62.613.385.257. Dicha propuesta inicial de la Superintendencia tuvo en cuenta las obligaciones que se relacionan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener el número de notarias subsidiadas.</li> <li>2. Establecer que la fijación del promedio de escrituración será calculada sobre el total del número de las escrituras públicas, al cual se le restará la escrituración exenta y la escrituración VIS, VIP y VIPA. Se modificaría la exclusión de las escrituras de utilidad pública.</li> <li>3. Se tenga para el cálculo de los ingresos de los notarios, calculados en salarios mínimos, el salario mínimo mensual legal vigente del año 2022, esto es un millón de pesos (\$1.000.000 M/Cte).</li> <li>4. No retroactividad</li> </ol>

**1 de febrero de 2023**

Se llevó a cabo sesión del Fondo Cuenta Especial de Notariado sin que existiera acuerdo respecto de la política de subsidios a adoptar, el resumen de las propuestas presentadas es el siguiente:

RANGOS	INGRESOS SMLMV	Notarios subsidiados Política actual	subsidiados propuesta Notarios	Subsidiados propuesta SNR	Propuesta Negociable SNR
I	0 a 5	277	276	181	181
II	>5 a 10	121	121	137	137
III	>10 a 15	84	84	89	89
IV	>15 a 20	46	46	65	65
Total subsidiados		528	527	472	472
Costo			\$ 76.887.561.083	\$ 52.379.363.162,00	\$ 61.409.070.248,00

Condiciones de la política		Notarios subsidiados Política actual 2022	subsidiados propuesta Notarios	Subsidiados propuesta SNR	Propuesta Negociable SNR
Periodo de análisis para obtener los datos		Enero a diciembre 2021	Julio 2021 a junio 2022	Julio 2021 a junio 2023	Julio 2021 a junio 2023
Base para el cálculo de los ingresos	Ingresos a analizar	Ingresos brutos por escrituración - VIP, VIS, VIPA	Ingresos brutos por escrituración - VIP, VIS, VIPA	Todos los ingresos brutos	Todos los ingresos brutos
	SMLM a tener en cuenta para distribuir rangos y establecer derecho a subsidio	SMLMV a 2022: \$1.000.000	SMLMV a 2023: \$1.160.000	SMLM promedio entre 2021 y 2022: \$954.263	SMLM promedio entre 2021 y 2022: \$954.263
Escrituración a considerar en el periodo de análisis		Todas las escrituras -VIP, VIS, VIPA: promedio de <u>1646</u>	Todas las escrituras -VIP, VIS, VIPA: promedio de <u>1658</u>	Todas las escrituras: promedio de <u>1802</u>	Todas las escrituras: promedio de <u>1802</u>

Se culminó sin un acuerdo y se aclaró que el recurso asignado para gastos provenientes del FCEN era \$67.716.000.000, y se solicitó reevaluar las propuestas presentadas, buscando, en todo caso, una asignación de los recursos que permita cumplir con las obligaciones a cargo del Fondo, esto es, la constitución de la fiducia, el concurso, y el pago del Decreto Ley 805 de 2019.

8 de febrero de 2023

La SNR remitió correo en el que anexó documento en Excel en el que se parte del techo presupuestal asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2023, cumpliendo con las obligaciones de fiducia, Decreto 805 de 2020, y

pago del mes de enero. Adicionalmente, se plantearon como aspectos inamovibles, los siguientes:

1. Número de Notarías subsidiadas
2. Número de escrituras públicas – sin tener en cuenta escrituración exenta, escrituración VIS-VIP-VIPA (1646)
3. Ingresos: 20 SMLMV (teniendo en cuenta el salario mínimo del año 2022, esto es, \$1.000.000)

### 13 de febrero de 2023

Se remitió carta de invitación a mesa de trabajo para el 17 de febrero, con la finalidad de recibir propuesta por parte del Notariado frente a la Política de Subsidios. Frente a dicha solicitud se solicitó re programación por parte de las representantes de los notarios, por lo que se programó para el 22 de febrero de 2023.

Ante la propuesta presentada por la SNR, mediante comunicado del 13 de febrero de 2023, las Representantes ante el Consejo Asesor del FCEN, efectuaron algunas precisiones<sup>1</sup>, y presentaron una segunda propuesta:

Rango	Número de notarios	Valor del subsidio 2022	Valor propuesto para 2023	Porcentaje de incremento	Incremento en pesos	Valor total por mesada
I Rango	208	\$9.931.000,00	\$ 11.917.996,00	20,01%	\$ 1.986.996,00	\$2.478.943.168,00
II Rango	114	\$8.179.000,00	\$ 9.600.000,00	17,37%	\$1.421.000,00	\$1.094.400.000,00
III Rango	93	\$7.010.000,00	\$ 8.000.000,00	14,12%	\$990.000,00	\$744.000.000,00
IV Rango	76	\$3.065.000,00	\$ 6.566.724,00	114,25%	\$3.501.724,00	\$499.071.024,00
Total	491					Costo total por mes \$4.816.414.192,00
						Límite presupuestal \$4.816.414.250,00
						Saldo \$68,00

### 21 de febrero de 2023 - Incidente Desacato:

Se envió correo informando el desacato, y remitiendo el orden del día para la mesa de trabajo del 22 de febrero.

<sup>1</sup> Aceptación provisional de la política propuesta por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual, indicaron debía estar alado a recuperar los rendimientos financieros. (2) Solicitaron una adición presupuestal que no podía ser inferior a \$14.274.175.826, para completar los subsidios para el 2023. (3) Aceptaron los límites inamovibles establecidos por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro a condición de que no se presenten movimientos entre los rangos. (4) Igualmente, aclararon que no van a apoyar ninguna medida que desmejorara a los notarios subsidiados. (5) Señalaron que, obtenida la adición presupuestal e la recuperación de los aportes, se deberá replantear el valor de los subsidios a efectos de mejorar los valores.

### 22 de febrero de 2023

En la mesa de trabajo se presentó un nuevo escenario relacionado con los recursos del FCEN, así:

Asignación Ley de Presupuesto: \$67.716.000.000
4.Fiducia (\$ 181.000.000)
4.Reconocimiento Decreto Ley 805 de 2020 (\$1.032.000.000)
4.Pago en el mes de enero (\$3.889.614.743)
4.Pago en el mes de febrero (\$3.861.572.405)
4.Pago de Subsidios anteriores ( \$ 200.000.000)
4.Pago de Concurso Notarios (\$2.000.000.000)
<b>DISPONIBLE – 56.551.812.852</b>

Frente a este último escenario, el notariado no presentó ninguna propuesta, considerando que debía replantear y estudiar la situación al interior del notariado, y solicitó una adición presupuestal con la finalidad de poder cubrir la política de subsidio que se había propuesto previamente, mediante comunicado del 13 de febrero.

### 16 de marzo de 2023

Se llevó a cabo reunión entre la SNR, el Ministerio del Interior y las representantes de los Notarios ante el FCEN, en dicha sesión se puso de presente la dificultad de contar con recursos adicionales y se reiteró la propuesta de la SNR para acoger una política prontamente; sin embargo, no se logró un acuerdo.

### 23 de marzo de 2023

En mesa de trabajo del sostenida entre las Representantes de los Notarios ante el Consejo Asesor del Fondo Cuenta de Notariado y Registro y el Superintendente de Notariado y Registro, se acordó la solicitud de una adición presupuestal con cargo al Fondo por un valor de \$2.000.000.000, con la finalidad de efectuar la siguiente distribución del gasto:

El saldo disponible debía distribuirse en 11 mesadas, contando aquella cuyo pago debe efectuarse en el mes de abril.

Según lo discutido en la última mesa de trabajo, se precisó que los aspectos de la política de subsidios fijada por la Entidad en calidad de administradora del Fondo y que no pueden ser variados son los siguientes:

1. Ingresos por escrituración: Se mantiene que serán entendidos como notarios de insuficientes ingresos quienes reciban un promedio mensual igual o inferior a 20 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes a 2022, esto es, efectuando el cálculo con base en un salario mínimo de \$1.000.000.
2. Número de escrituras a tener en cuenta es de 1666, tras excluirse la escrituración exenta, VIS, VIP, VIPA y teniendo en cuenta el estudio histórico del comportamiento del notariado en la anualidad recorrida entre los meses de julio de 2021 a junio de 2022.
3. No puede haber lugar a la retroactividad. En consecuencia, los pagos efectuados por concepto de política de subsidio de los meses de enero, febrero y marzo, no se reconocerán valores adicionales a lo ya consignado. Adicionalmente, quienes ingresen como nuevos notarios subsidiados, tendrán el reconocimiento del subsidio a partir de la vigencia de la nueva política.
4. Hay un número de notarios fijo para el reconocimiento de los subsidios, esto es, 508 notarios subsidiados, teniendo en cuenta el estudio histórico del comportamiento del notariado en la anualidad recorrida entre los meses de julio de 2021 a junio de 2022

La propuesta presentada por el notariado, fue la siguiente:

RANGO	CANTIDAD	SUBSIDIO 2022	SUBSIDIO 2023	VALOR TOTAL
1 RANGO	208	\$ 9.931.663	\$ 11.917.998	\$ 2.478.943.085
2 RANGO	114	\$ 8.179.010	\$ 9.600.000	\$ 1.094.400.000
3 RANGO	93	\$ 7.010.585	\$ 8.000.000	\$ 744.000.000
4 RANGO	76	\$ 3.065.933	\$ 6.566.724	\$ 499.071.024
<b>TOTAL</b>	<b>491</b>			<b>\$ 4.816.414.109</b>
CAPITAL DISPONIBLE	4.816.414.250		SALDO	\$ 141

10 de abril 2023

La Superintendencia de Notariado y Registro presentó solicitud de adición presupuestal del Fondo Cuenta Especial de Notariado con cargo a los recursos que

se encuentran actualmente en el Sistema de Cuenta Única Nacional. Dicha solicitud tiene el radicado No. SNR2023EE0030123 de **10 de abril de 2013** ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 11 de mayo de 2023

En reunión sostenida entre el Superintendente de Notariado y Registro y la Representante de los Notarios Subsidiados, se acordó que, teniendo en cuenta que a la fecha no se había aprobado la adición presupuestal, se presentara una propuesta con base el presupuesto aprobado por la Ley de presupuesto para el año 2023, de forma tal que se permita atender el requerimiento del notariado subsidiado respetando los límites presupuestales fijados por el legislador y, aunado a ello, se propuso que, de aprobarse la solicitud de adición presupuestal, el ingreso por dicho concepto se distribuiría entre los subsidiados.

### 12 de mayo de 2023

Se remitió correo por parte de la SNR, adjuntando documento en Excel con el presupuesto asignado para el FCEN, en ellos se identifican los pagos efectuados, los pendientes por efectuar, y el número de mesadas sobre los que se debe definir la política de subsidio notarial. (anexo)

Se hace la salvedad que no se incluyen en este modelo los dos mil millones solicitados en adición presupuestal, los cuales, posteriormente, es decir, hasta que cuenten con la correspondiente aprobación por la autoridad competente serán distribuidos a los notarios subsidiados.

### 26 de mayo de 2023

Las representantes ante FCEN, señalaron lo siguiente:

*"(...) en nuestra calidad de representantes reiteremos la propuesta elevada el día 23 de marzo del año en curso, para la fijación de la política de subsidios.*

<b>RANGO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR SUBSIDIO</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
<b>1 RANGO</b>	<b>210</b>	<b>\$ 12.250.000</b>	<b>\$ 2.572.500.000</b>
<b>2 RANGO</b>	<b>112</b>	<b>\$ 9.900.000</b>	<b>\$ 1.108.800.000</b>
<b>3 RANGO</b>	<b>93</b>	<b>\$ 8.350.000</b>	<b>\$ 776.550.000</b>
<b>4 RANGO</b>	<b>76</b>	<b>\$ 6.935.000</b>	<b>\$ 527.060.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>491 TOTAL</b>	<b>\$ 4.984.910.000</b>	

*Se aclara que se excluye la notaría del aeropuerto y se añade la notaría recientemente creada en Piamonte, Cauca."*

Es importante precisar que, para la fecha de presentación de la última propuesta por parte del Notariado, ya se habían efectuado los pagos de las mesadas correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo y abril; tal y como se detalló en el correo de fecha 12 de mayo, por lo que la propuesta presentada catorce días después no atendía al cuadro adjuntado en el correo descrito.

## **2. Responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro, en su condición de administradora y representante legal del fondo**

### *i. Marco Normativo*

El artículo 9º de la Ley 29 de 1973, establecía en su contenido lo siguiente:

*"Créase el Fondo Nacional del Notariado, con personería jurídica, con el objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, y de propender por la capacitación de los Notarios y la divulgación del derecho notarial, en la forma y términos que establezca la Junta Directiva de dicho Fondo."*

Posterior a esto, a través del artículo 30 de la Ley 344 de 1996 el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones, que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. En virtud de dichas facultades, el Presidente de la República profirió el Decreto 1672 de 1997.

El Decreto 1672 de 1997, estableció en el artículo 1º la supresión del Fondo Nacional del Notariado "FONANOT"; y para tal fin dispuso en su artículo 5º que los recursos que eran destinados a mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, a la capacitación de los Notarios y a la divulgación del Derecho Notarial, serían administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de un fondo o un sistema especial de manejo de cuentas, sin personería jurídica, estructura administrativa ni planta de personal propia. Igualmente estableció que el Superintendente de Notariado y Registro sería el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto.

Que el Decreto 697 de 1999 precisó que “[e]l Consejo Asesor creado por el Decreto 1672 de 1997, definirá los criterios objetivos para determinar cuando un notario es de insuficientes ingresos”, a lo que adicionó que le corresponde reconocer, en cada caso, “los notarios de insuficientes ingresos, que pueden ser beneficiarios de los programas del Fondo Especial del Notariado de la Superintendencia de Notariado y Registro para mejorar sus condiciones económicas”.

ii. *De la Responsabilidad del Representante legal y ordenador del gasto.*

Frente a la figura de “ordenador del gasto”, el Consejo de Estado, mediante Sentencia del 30 de octubre de 2008 indicó:

*“(…) si junto a lo anterior se tiene en cuenta la definición del verbo ordenar, que corresponde a “Mandar que se haga algo”<sup>1</sup>, bien puede la Sala aproximarse al concepto de “ordenador del gasto”, que valga decirlo no ha sido legalmente definido. En efecto, de acuerdo con la descripción que se hizo en los párrafos anteriores de lo que envuelve el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, que bien puede dirigirse a gastos de funcionamiento y a gastos de inversión, es claro que esa figura jurídica comprende una manifestación del poder estatal, representada en la facultad que se otorga a determinados funcionarios públicos para que puedan disponer del presupuesto de las entidades públicas, de acuerdo con un plan previamente diseñado y aprobado por los órganos competentes. (…)*

*No hay duda, entonces, que la calidad de “ordenador del gasto” es una potestad reservada por el ordenamiento jurídico al “jefe de cada órgano”, esto es a los funcionarios que dentro de la administración pública son identificados como los representantes legales de cada entidad que cuente con autonomía administrativa, financiera o presupuestal. (…)*

Finalmente, y para concluir en este segundo aspecto, debe acotarse que en cumplimiento de los roles de administración y representación legal del Fondo Cuenta Especial del Notariado Colombiano, la Superintendencia de Notariado y Registro expide anualmente la resolución mediante la cual se acoge la política de subsidio, y en consecuencia, genera todas las acciones tendientes al reconocimiento y pago de los subsidios a los notarios del país; para lo cual, al interior de la Entidad se ha dispuesto de un equipo de 21 personas (Grupo de Recaudos y Subsidios Notariales), al igual que la creación de un Comité Interno de trabajo (Comité de Recaudos y Subsidios Notariales), con la finalidad de atender periódicamente la presentación de los Informes Estadísticos Notariales de las 920 notarías del país, la verificación de la información contenida en los mismos, y la

revisión permanente del cumplimiento de la política de subsidio, para el correspondiente pago de la subvención<sup>2</sup> a la Notaría correspondiente.

Es por ello, que es posible acotar que el cumplimiento de dichos roles al interior de la Superintendencia de Notariado y Registro implican intrínsecamente la administración de los recursos que obran en el Fondo Cuenta Especial del Notariado Colombiano, lo cual debe ser cumplido bajo el amparo de los principios que rigen el actuar de la Administración Pública, por lo que la responsabilidad del Superintendente reviste de una mayor gravedad en tanto que las decisiones de ordenación del gasto tienen que ser acordes con los principios de economía, planeación y eficiencia; advirtiendo en aquellos eventos en que el ingreso de dicho fondo, no resulte suficiente para atender los gastos que se tienen proyectados; lo cual ha venido siendo advertido desde un primer momento, cuando se advierten las siguientes cifras:



Así las cosas, resulta de la mayor relevancia el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal previsto en el artículo 8 de la Ley 179 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011, según el cual, *“el presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”*, lo cual conlleva a plantear que, en el marco de gestión y planeación del presupuesto, es importante que se efectúe una estimación de gasto que resulte acorde con los ingresos que se planean recibir.

En ese sentido, no es viable pensar en una política de gasto importante que pueda resultar contraproducente a mediano plazo en tanto que el gasto pueda ser más importante que las expectativas de ingreso. Si bien se está trabajando en una política de aportes y recaudos, no por ello deben adoptarse políticas que no puedan

<sup>2</sup> Frente a la Naturaleza del Subsidio Notarial, revisar Sentencia Radicación número: 25000-23-26-000-2010-03126-01(AP), Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013).

responder a largo plazo a la realidad de los ingresos del FCEN y puedan perjudicar su estabilidad a futuro.

Por ello, la administración y utilización de los recursos del Fondo se efectúe procurando evitar cualquier acción que pueda conllevar a un detrimento patrimonial o a adoptar una postura que ponga en riesgo la estabilidad financiera del Fondo.

En este sentido, puede existir un daño, con ocasión de una gestión riesgosa de los recursos, cuando existe un *"menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado"*<sup>3</sup>.

Así las cosas, la decisión de una medida antieconómica que ponga en riesgo la estabilidad y los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado, implica que pueda recaer sobre el ordenador del gasto una responsabilidad fiscal, lo que plantea que el Superintendente de Notariado y Registro o su delegado, deban asumir posiciones que permitan un uso eficiente, oportuno, equitativo y económico, de los recursos que conforman el FCEN.

Participan en dicha responsabilidad también los miembros del Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial de Notariado, en tanto que fungen como quienes deciden la política a adoptarse y, en consecuencia, podrían imponer una posición contraria a los intereses y la realidad económica del Fondo.

Por lo anterior, la decisión del Superintendente de Notariado y Registro debe fundarse en los principios presupuestales y de adecuada gestión de los recursos que legalmente le han sido encomendados, por lo que no puede arriesgarse a adoptar una decisión que pueda arriesgar la estabilidad económica del Fondo, atendiendo de la mejor forma los fines del mismo.

iii. **Argumentos que soportan la propuesta de política presentada por la SNR:**

Conforme a la responsabilidad que implica tal condición, ha sido reiterativa en la necesidad de que la política debe ajustarse a la asignación presupuestal efectuada por el Gobierno Nacional, límite establecido por Ley.

<sup>3</sup> Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Así pues, atendiendo que la asignación presupuestal efectuada por parte de la Ley 2276 de 2022 y el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2023, Decreto 2590 de 2022, fue de **\$67.716.000.000**.

Es frente a dicha propuesta que se presentó la correspondiente opción planteada por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

El análisis de ambas propuestas parte del análisis del ingreso al FCEN y de las obligaciones a cargo de dicho Fondo, las cuales son de su conocimiento, han sido reconocidas por la H. Corte Constitucional<sup>4</sup>, y se encuentran planteadas en los Decretos 1672 de 1997, 1987 de 1997, 1890 de 1999, 2245 de 2000 y 805 de 2020.

Atendiendo dichas obligaciones, se tiene que la propuesta de los notarios obligaría a asumir los siguientes valores:

	Sin adición	Con adición
Presupuesto	\$67.716.000.000,00	\$ 69.716.000.000,00
Enero	\$3.889.614.743,00	\$ 3.889.614.743,00
Febrero	\$3.861.572.405,00	\$ 3.861.572.405,00
marzo	\$3.851.640.742,00	\$ 3.851.640.742,00
Abril	\$3.683.668.271,00	\$ 3.683.668.271,00
Mayo	\$3.849.000.000,00	\$ 3.849.000.000,00
Junio	\$9.969.820.000,00	\$ 9.969.820.000,00
Julio	\$4.984.910.000,00	\$ 4.984.910.000,00
Agosto	\$4.984.910.000,00	\$ 4.984.910.000,00
Septiembre	\$4.984.910.000,00	\$ 4.984.910.000,00
Octubre	\$4.984.910.000,00	\$ 4.984.910.000,00
Noviembre	\$4.984.910.000,00	\$ 4.984.910.000,00
Diciembre	\$9.969.820.000,00	\$ 9.969.820.000,00
Pago del Decreto 805	\$1.252.000.000,00	\$ 1.252.000.000,00
Concurso	\$2.000.000.000,00	\$ 2.000.000.000,00
Fiducia	\$ 181.000.000,00	\$181.000.000,00
Subsidios pendientes	\$ 200.000.000,00	\$ 200.000.000,00
<b>Total</b>	<b>\$67.812.706.161,00</b>	<b>\$ 67.812.706.161,00</b>
<b>Saldo</b>	<b>-\$ 96.706.161,00</b>	<b>\$ 1.903.293.839,00</b>

<sup>4</sup> Sentencia C-408 DE 2020: "En conclusión, el Fondo Cuenta Especial de Notariado, es administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, con la asesoría de un Consejo integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y un notario de tercera categoría; sus recursos provienen de las contribuciones de naturaleza para fiscal que realizan los notarios y los mismos están destinados a (i) mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos; (ii) capacitar a los notarios; (iii) divulgar el derecho notarial; (iv) apoyar a notarios que con ocasión de caso fortuito o fuerza mayor vean afectada gravemente la prestación del servicio; (v) la financiación de los concursos para el ingreso a la Carrera Notarial; (vi) la adecuación del archivo notarial y (vii) la impresión y distribución de los folios de registro civil. Teniendo claro lo anterior, pasa la Sala a desarrollar el juicio de necesidad."

Es por lo anterior que, sin faltar a lo acordado, pues tal y como se detalló en el acápite primero de los argumentos de esta respuesta, desde mayo, tras el acuerdo efectuado en reunión con la representante de los Notarios ante el CAFEN, se remitió la disponibilidad con la que contaba el Fondo para establecer una política de Subsidio para ser presentada ante el Consejo Asesor, buscando una solución que atienda los intereses del notariado subsidiado y permita la estabilidad a mediano y largo plazo del fondo. Sin embargo, tras recibir una ratificación de una propuesta que ya no se ajustaba a la realidad presupuestal del Fondo, y que desbordaba la asignación presupuestal establecida por la Ley, se presentó una propuesta por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, frente la cual, estimamos importante hacer diferentes claridades:

- **La propuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.**

Es importante reiterar que esta Superintendencia nunca ha pretendido desconocer los acuerdos logrados, sino que, por el contrario, está pretendiendo lograr condiciones que puedan conciliar, por una parte, la estabilidad del fondo y, por otra parte, las necesidades de prestación del servicio público notarial.

En primer lugar, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>5</sup>, la política de subsidio debe obedecer al estudio de la escrituración y los ingresos de las notarías en el año inmediatamente anterior, por lo que mal haría la Entidad en proponer una política que establezca como el límite fijo de 491 notarios, condición que fue revisada y replanteada en conjunto, en la mesa llevada a cabo el 23 de marzo de 2023.

En este orden de ideas, el fijar una política con 491 notarías fijas, sin tener en cuenta los datos de ingresos y escrituración del último año, conlleva a que pueda tratarse con desigualdad a otros notarios que también cumplen con los requisitos de escrituración e ingresos acordados. Por lo anterior, la propuesta planteada, implica un total de 508 notarías (17 notarías adicionales), lo cual permite que todas las notarías que cumplan con las condiciones acordadas y que, adicionalmente, se estiman de insuficientes ingresos, puedan hacer parte de la política sin ningún tipo de consideración.

Por otra parte, la inconveniencia de la propuesta del notariado radica en un gasto deficitario para el fondo en el evento de no aprobarse la adición presupuestal por parte del Congreso de la República. En este aspecto, es importante destacar que la

<sup>5</sup> Sentencia CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "A" Consejero Ponente: Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN Bogotá D. C. marzo tres (03) de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00317-01(2056-09)

certeza de dicho hecho solamente se dará, con la Ley y la correspondiente liquidación y distribución del presupuesto; por lo que no es posible, el calidad de representante legal y ordenador del gasto, fijar a través de una Resolución una política de gasto que no tenga un amparo presupuestar presente y real, pues ello atenta los principios que debe orientar el actuar de la Administración Pública.

Igualmente, no es posible aceptar que el argumento de la condición deficitaria del Fondo, sea visto como un "escallo", pues ello implicaría desatender las obligaciones que la Ley impone a la Superintendencia de Notariado y Registro como representante legal y ordenadora del gasto del Fondo Cuenta Especial del Notariado, aunado al hecho que es deber de todo funcionario público cumplir con diligencia y con apego a la Ley su función, por lo que corresponde advertir las condiciones históricas del Fondo, en las que el ingreso que se ha recibido por parte del notariado hacia el fondo, ha resultado menor a los gastos generados por el mismo, por lo que corresponde asumir una política preventiva del gasto, que vaya de la mano con una política de nuevos ingresos al mismo.

En ese orden de ideas, un incremento desproporcionado y que resulte ajeno a la realidad de los ingresos del Fondo Cuenta, puede conllevar a que, a futuro no se pueda garantizar el subsidio notarial.

Es por ello, que se propone un incremento del 9% respecto del subsidio del año anterior. Al respecto, es importante precisar que el incremento histórico del subsidio ha versado en un promedio 3.5%, por lo que el incremento del 9% contrasta de forma positiva. Al respecto, allegamos las políticas de los últimos diez (10) años:

AÑO	RESOLUCION	FECHA	RANGOS	VALOR SUBSIDIO	NOTARIAS POR RANGO	VALOR
2012	5355	14/06/2012	1	7.209.967	238	1.713.972.146
			2	5.937.618	119	706.576.562
			3	5.089.389	83	422.419.287
			4	4.451.476	66	293.797.416
INCREMENTO						3%
LIM. ESC						1675
LIM. ING.						13.600.000
SMMLV						\$ 5.66700
				TOTALMES	506	3.138.765.391
				TOTALAÑO	34 SUBSIDIOS	43.942.715.474
AÑO	RESOLUCION	FECHA	RANGOS	VALOR SUBSIDIO	NOTARIAS POR RANGO	VALOR
2013	6292	21/06/2013	1	7.457.990	262	1.953.753.380
			2	6.141.872	107	657.380.304
			3	5.264.464	76	400.099.264
			4	4.604.607	68	313.113.276
INCREMENTO						3,43%
LIM. ESC						1643
LIM. ING.						14.140.000
SMMLV						\$ 589.500
				TOTALMES	513	3.324.386.224
				TOTALAÑO	34 SUBSIDIOS	46.541.407.136
AÑO	RESOLUCION	FECHA	RANGOS	VALOR SUBSIDIO	NOTARIAS POR RANGO	VALOR
2014	5123	8/05/2014	1	7.681.730	261	2.004.931.330
			2	6.326.128	111	702.200.208
			3	5.422.398	79	428.369.442
			4	4.742.745	70	331.932.150
INCREMENTO						3%
LIM. ESC						1493
LIM. ING.						147.840.000
SMMLV						\$ 636.000
				TOTALMES	521	3.467.493.330
				TOTALAÑO	14 SUBSIDIOS	48.544.906.620
AÑO	RESOLUCION	FECHA	RANGOS	VALOR SUBSIDIO	NOTARIAS POR RANGO	VALOR
2015	10311	15/09/2015	1	7.950.591	266	2.114.857.206
			2	6.547.542	109	707.134.536
			3	5.612.182	96	482.647.652
			4	4.908.741	58	284.706.978
INCREMENTO						3,50%
LIM. ESC						1418
LIM. ING.						154.644.000
SMMLV						\$ 644.350
				TOTALMES	518	3.589.346.372
				TOTALAÑO	34 SUBSIDIOS	50.250.849.208

AÑO	RESOLUCION	FECHA	RANGOS	VALOR SUBSIDIO	NOTARÍAS POR RANGO	VALOR
2016	3780	18/04/2016	1	8.189.109	253	2.071.844.577
			2	6.743.968	91	613.701.088
			3	5.780.547	107	618.518.529
			4	5.056.003	34	171.904.102
INCREMENTO	3,00%					
LIM. ESC	1486					
LIM. ING.	165.469.200					
SMMLV	\$ 889.435					
				TOTALMES	485	3.475.968.296
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	48.663.556.144
2017	6334	16/06/2017	1	8.434.782	293	1.965.304.206
			2	6.946.287	109	757.145.283
			3	5.953.963	96	571.580.448
			4	5.207.683	63	328.084.029
INCREMENTO	3,00%					
LIM. ESC	1521					
LIM. ING.	177.052.080					
SMMLV	\$ 737.717					
				TOTALMES	502	2.622.113.966
				TOTAL AÑO	34 SUBSIDIOS	50.709.595.524
2018	4821	11/05/2018	1	8.434.782	228	1.923.130.296
			2	6.946.287	113	784.930.431
			3	5.953.963	96	571.580.448
			4	5.207.683	64	333.291.712
INCREMENTO	4,09%					
LIM. ESC	1455					
LIM. ING.	187.498.080					
SMMLV	\$ 781.242					
				TOTALMES	501	3.412.932.887
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	50.581.060.418
2019	8554	12/07/2019	1	9.058.952	230	2.083.558.960
			2	7.460.316	130	820.634.760
			3	6.394.561	99	633.061.539
			4	5.593.055	56	313.211.080
INCREMENTO	3,18%					
LIM. ESC	1440					
LIM. ING.	198.747.840					
SMMLV	\$ 828.116					
				TOTALMES	495	3.850.466.339
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	53.906.528.746
2020	10473	4/12/2020	1	9.058.952	235	2.128.853.720
			2	7.460.316	108	805.714.128
			3	6.394.561	78	498.775.758
			4	5.593.055	83	464.223.565
INCREMENTO	0,00%					
LIM. ESC	1440					
LIM. ING.	210.672.720					
SMMLV	\$ 877.803					
				TOTALMES	506	3.933.802.979
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	55.073.241.706
2020 (AUMENTO IPC)	6999	12/07/2021	1	9.403.203	235	2.209.752.705
			2	7.743.808	108	836.551.264
			3	6.637.554	78	517.729.212
			4	5.805.591	83	481.864.053
INCREMENTO	3,80%					
LIM. ESC	1440					
LIM. ING.	210.672.720					
SMMLV	\$ 877.803					
				TOTAL MES	506	4.083.290.046
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	57.166.060.644
2021	12796	30/12/2021	1	9.403.203	263	2.473.042.389
			2	7.743.808	122	944.744.576
			3	6.637.554	82	531.004.320
			4	5.805.591	53	307.696.323
INCREMENTO	0,00%	NO RETROACTIVIDAD				
LIM. ESC	1147					
LIM. ING.	218.046.240					
SMMLV	\$ 908.526					
				TOTAL MES	520	4.294.100.420
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	60.117.405.880
2022	9518	12/08/2022	1	9.931.668	209	2.075.717.567
			2	8.179.010	112	916.049.120
			3	7.010.585	95	651.984.405
			4	3.065.953	76	233.010.908
INCREMENTO	5,52%	RETROACTIVIDAD*				
LIM. ESC	1647	DISMINUCIÓN RANGO IV (50%)				
LIM. ING.	240.000.000					
SMMLV	\$ 1.000.000					
				TOTAL MES	491	3.896.625.326
				TOTAL AÑO	14 SUBSIDIOS	54.552.754.564

Sin embargo, no es el único punto que se pone en consideración por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Toda vez que pueden existir saldos disponibles entre lo apropiado para el Fondo Cuenta Especial de Notariado para el año 2023, una vez cumplidas las obligaciones planteadas, por lo que se propone que para la política de este año se distribuya el valor total del saldo entre los notarios subsidiados, a través de un único pago que es el siguiente:

Rango	Pago sin adición	Pago con adición
Rango 1	\$ 8.298.703,37	\$ 13.022.145,85
Rango 2	\$ 6.834.220,80	\$ 10.724.111,47
Rango 3	\$ 5.857.907,72	\$ 9.192.102,10
Rango 4	\$ 2.561.833,65	\$ 4.019.973,96

En ese orden de ideas, la propuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro para la política de subsidios del año 2022 podría leerse, de una manera más correcta de la siguiente manera:

Sin adición presupuestal

Rango	SMMLV				Cantidad Notarias	Valor subsidio 2022	Incremento para 2023	Diferencia con subsidio 2022	Valor Subsidio 2023	Valor único pago adicional	Valor total por notario por 9 mesadas
	Mínimo	Máximo	mínimo	máximo							
Rango 1	0	4	-	4.000.000	248	\$ 9.931.663,00	3,00%	\$893.849,67	\$10.825.512,67	\$8.298.703,37	\$ 105.7283x7,40
Rango 2	4	9	4.000.001	9.000.000	110	\$ 8.179.010,00	9,00%	\$736.110,90	\$8.915.120,90	\$6.834.220,80	\$ 87.070.308,90
Rango 3	9	14	9.000.001	14.000.000	97	\$ 7.010.585,00	3,00%	\$630.952,65	\$7.641.537,65	\$5.857.907,72	\$ 74.631.746,57
Rango 4	14	20	14.000.001	20.000.000	53	\$ 3.065.933,00	3,00%	\$275.933,97	\$3.341.866,97	\$2.561.833,65	\$ 32.638.636,38

Valor con adición presupuestal

Rango	SMMLV				Cantidad Notarias	Valor subsidio 2022	Incremento para 2023	Diferencia con subsidio 2022	ValorSubsidio 2023	Valor único pago adicional	Valor total por notario por 9 mesadas
	mínimo	máximo	mínimo	máximo							
Rango 1	0	4	-	4.000.000	248	\$ 9.931.663,00	3,00%	\$893.849,67	\$10.825.512,67	\$13.022.145,85	\$ 110.451.759,88
Rango 2	4	9	4.000.001	9.000.000	110	\$ 8.179.010,00	9,00%	\$736.110,90	\$8.915.120,90	\$10.724.111,47	\$ 90.960.199,57
Rango 3	9	14	9.000.001	14.000.000	97	\$ 7.010.585,00	9,00%	\$630.952,65	\$7.641.537,65	\$9.192.102,10	\$ 77.965.940,95
Rango 4	14	20	14.000.001	20.000.000	53	\$ 3.065.933,00	9,00%	\$275.933,97	\$3.341.866,97	\$4.019.973,96	\$ 34.096.776,69

Si el pago adicional único que se propone para la política del año 2023 se dividiera entre las nueve mesadas que faltan por pagar, se tendría que el subsidio mensual por rango equivaldría a un subsidio con los siguientes valores mensuales:

Sin adición			
Valor subsidio propuesto 2023	Valor de pago único adicional	Valor de pago único adicional dividido en 9	Pago total por mes
\$ 10.825.512,67	\$ 8.298.703,37	\$ 922.078,15	\$ 11.747.590,82
\$ 8.915.120,90	\$ 6.834.220,80	\$ 759.357,87	\$ 9.674.478,77
\$ 7.641.537,65	\$ 5.857.907,72	\$ 650.878,64	\$ 8.292.416,29
\$ 3.341.866,97	\$ 2.561.833,65	\$ 284.648,18	\$ 3.626.515,15

Con adición			
Valor subsidio propuesto 2023	Valor de pago único adicional	Valor de pago único adicional dividido en 9	Pago total por mes
\$10.825.512,67	\$13.022.145,85	\$ 1.446.905,09	\$ 12.272.417,76
\$ 8.915.120,90	\$10.724.111,47	\$ 1.191.567,94	\$ 10.106.688,84
\$ 7.641.537,65	\$ 9.192.102,10	\$ 1.021.344,68	\$ 8.662.882,33
\$ 3.341.866,97	\$ 4.019.973,96	\$ 446.663,77	\$ 3.788.530,74

Si se analiza la propuesta presentada por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, consiste en un incremento del 9% + un pago adicional que, como se observa en las gráficas anteriores, en caso de existir adición, conlleva a un incremento real del 18% y del 23% aproximadamente. Al respecto, ello se explica en la siguiente tabla:

Sin adición		
Subsidio 2022	Pago total por mes (Subsidio+ pago adnal)	Incremento real (9% + pago adicional)
\$ 9.931.663,00	\$ 11.747.590,82	18,284%
\$ 8.179.010,00	\$ 9.674.478,77	18,284%
\$ 7.010.585,00	\$ 8.292.416,29	18,284%
\$ 3.065.933,00	\$ 3.626.515,15	18,284%

Con adición		
Subsidio 2022	Pago total por mes (Subsidio+ pago adnal)	Incremento real (9% + pago adicional)
\$ 9.931.663,00	\$ 12.272.417,76	23,569%
\$ 8.179.010,00	\$ 10.106.688,84	23,569%
\$ 7.010.585,00	\$ 8.662.882,33	23,569%
\$ 3.065.933,00	\$ 3.788.530,74	23,569%

Así las cosas, la propuesta presentada por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro consiste en un incremento del 9% más un valor adicional, por lo que, el valor que recibirá cada notario por concepto de subsidio, frente al año 2023, implica un incremento real del 18,28% (sin adición) o del 23,56% en caso de aprobarse la adición presupuestal.

Finalmente, y tras haber efectuado las precisiones descritas previamente, es viable concluir que la Superintendencia de Notariado y Registro no ha faltado a los compromisos asumidos con el notariado, pues, por el contrario, ha propendido por la garantía de estabilidad del fondo cuenta especial del notariado, asumiendo su responsabilidad como administrador y representante legal de dicho fondo.

En consonancia con ello, debe apreciarse el rol del Superintendente en calidad de ordenador del gasto, que implica que deba adoptar políticas responsables que permitan atender, de forma eficiente y adecuada, los compromisos que debe asumir el mismo, sin dejar de lado una posición realista frente al fondo, propendiendo por que el gasto del mismo corresponda al ingreso esperado y de ahí que se deba estructurar una política más realista a la luz de los postulados del principio de sostenibilidad y estabilidad presupuestal.

La SNR es enfática en indicar que en ningún momento ha propuesto una política regresiva pues, por el contrario, es la política con mayor incremento en los últimos diez años; y es una política que obedece a un manejo responsable del fondo, el cual no percibe los mismos recursos que egresan de él. Un incremento porcentual importante conlleva a afectar la estabilidad a corto y mediano plazo del Fondo, al punto que puede poner en riesgo el reconocimiento de subsidios a futuro.

En los anteriores términos se da respuesta al oficio del 14 de junio de 2023.

Cordialmente,



**ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
Superintendente de Notariado y Registro

Proyectó: Superintendencia Delegada para el Notariado

Aprobó: Secretaría General.