

TRANSPARENCIA, CONTROL FISCAL
Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

FE PÚBLICA

DEL SELLO A LA SEGURIDAD

— Andrés Álzate Giraldo —

— Juan David Morales Gómez —

Página de créditos

Título:

Fe pública del sello a la seguridad: Transparencia, control fiscal y legitimidad democrática

Autores: Andrés Álzate Giraldo y Juan David Morales Gómez

© 2026 Álzate Giraldo, Hernando Andrés y Morales Gómez, Juan David

Todos los derechos reservados.

Sello Editorial: Educa Int.

Agente Editor: Educa Int. SAS (NIT: 9016021784)

Diseño de portadas: Daniel Noguera Palacio

ISBN (Libro Digital): 978-628-95521-2-6

Fecha de Asignación: 10 de abril de 2026

Lugar de Edición: Medellín, Antioquia, Colombia

Materia: Ciencias políticas y teoría (Clasificación Thema: JPA)

Público objetivo: General

Licencia de contenido:

Licencia Creative Commons: CC BY-NC-ND 4.0 Internacional.

(Esta licencia permite compartir la obra reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin realizar obras derivadas).

Cita sugerida:

Álzate Giraldo, A., & Morales Gómez, J. D. (2026). Fe pública del sello a la seguridad: Transparencia, control fiscal y legitimidad democrática. Medellín: Educa Int. ISBN: 978-628-95521-2-6.



Prólogo

En un mundo cada vez más interconectado y regido por la necesidad de garantías jurídicas en todos los ámbitos de la vida cotidiana, la función notarial cobra una relevancia creciente. El notariado, aunque ejercido por particulares, no es un mero acto administrativo, sino una función pública esencial para la seguridad jurídica y la confianza de la sociedad. Este libro se adentra en la complejidad del derecho disciplinario y la función notarial en Colombia, presentando un análisis profundo sobre los retos, transformaciones y exigencias que enfrenta esta función en el contexto contemporáneo.

A lo largo de sus páginas, se examinan los fundamentos jurídicos que sustentan la función notarial, su papel dentro del orden público y su evolución en el marco del Estado social de derecho. Además, se abordan los mecanismos de control y responsabilidad aplicables al notariado, desde el régimen disciplinario hasta el control fiscal, pasando por las implicaciones de la digitalización en la fe pública. En este sentido, la obra no solo se limita a un análisis normativo, sino que también plantea reflexiones críticas sobre cómo el notariado colombiano debe adaptarse a las demandas de modernidad, sin perder su esencia como garante de la legalidad y la confianza institucional.

Este libro resulta de gran utilidad tanto para estudiantes, investigadores y profesionales del derecho, como para notarios y funcionarios públicos que deseen profundizar en los desafíos que implica el ejercicio de la función notarial en la actualidad. Al ofrecer una visión integral de la función notarial y su vinculación con el control fiscal, la ética profesional y la transparencia, la obra se presenta como una valiosa herramienta para aquellos que buscan entender y transformar el notariado colombiano en un actor clave de la confianza democrática en el siglo XXI.

El notario del futuro no solo será un fedatario de documentos, sino un pilar fundamental en la construcción de un Estado más transparente, eficiente y adaptado a los retos tecnológicos del presente.

Sebastián Cendoya Baena

Magister en Ciencias políticas de la UdeA. Especialista en derecho comercial de UPB

Abogado de UNAULA





Sobre los autores

Andrés Álzate Giraldo


Abogado con una trayectoria multidisciplinar que integra el derecho, la gestión pública y el bienestar social. Cuenta con especializaciones en Contratación Estatal, Derecho Administrativo y Régimen Disciplinario, formación que complementa con estudios en Psicología y Tecnología Industrial. Actualmente, fortalece su perfil gerencial mediante una especialización en Gerencia de Servicios de Salud, orientada a la optimización de la calidad de vida en los territorios.

En el ámbito profesional, se ha desempeñado como Registrador Municipal, asesor y empresario. Su perfil trasciende lo técnico para consolidarse como un líder con visión de servicio y transformación social; además, su faceta como escritor y viajero le aporta una perspectiva global a su capacidad de gestión. Esta combinación de rigor jurídico y sensibilidad humana lo posiciona como un estratega integral, capaz de liderar proyectos complejos con un profundo compromiso ético y ciudadano.

Juan David Morales Gómez

Abogado de la Universidad de Medellín, donde también obtuvo los títulos de Magíster y Especialista en Contratación Estatal. Posee una Maestría en Desarrollo Sostenible por la Universidad Nacional de Paraguay y es especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Santo Tomás, con estudios adicionales en Derecho de la Seguridad Social. Su sólida formación académica es el pilar de una visión técnica y rigurosa en las estructuras del derecho público.

En el servicio público, cuenta con una trayectoria ininterrumpida desde el año 2012, desempeñándose actualmente como Personero Municipal. Su ejercicio profesional y formación avanzada le han permitido profundizar en el control fiscal y el derecho disciplinario, ejes centrales de la presente publicación. Su perfil destaca por la capacidad de articular el conocimiento especializado con la práctica institucional, aportando soluciones integrales en el marco de la gestión estatal contemporánea.



¿Qué encontraremos en este libro?

Este libro presenta un análisis integral sobre el derecho disciplinario y la función notarial en Colombia, abordando los principales desafíos jurídicos, institucionales y tecnológicos que enfrenta el notariado en el contexto contemporáneo. La obra examina cómo la función notarial, entendida como garante de la fe pública y la seguridad jurídica, se articula con los sistemas de control del Estado, particularmente el control disciplinario, el control fiscal y los nuevos escenarios derivados de la digitalización del servicio notarial.


El enfoque de la obra parte de una premisa central: aunque el notario es un particular que ejerce una función pública, su actuación tiene profundas implicaciones para la confianza institucional, la transparencia administrativa y la estabilidad del orden jurídico. Por ello, el libro no se limita a una exposición normativa, sino que propone una reflexión crítica sobre la manera en que el notariado colombiano debe adaptarse a las demandas de la modernidad, especialmente en un contexto marcado por la transformación digital del Estado y la creciente exigencia de rendición de cuentas.

A lo largo de la obra se examinan las bases constitucionales y legales de la función notarial, destacando su naturaleza híbrida como servicio público ejercido por particulares bajo la dirección y vigilancia del Estado. Este análisis permite comprender cómo el notariado se ubica en un punto de convergencia entre lo público y lo privado, actuando como intermediario institucional que otorga autenticidad y eficacia jurídica a los actos y contratos de los ciudadanos.

El libro se estructura en varias partes que desarrollan de manera progresiva los diferentes componentes del sistema de control y regulación del notariado. En primer lugar, se estudian los fundamentos jurídicos de la función notarial, incluyendo su evolución constitucional, su naturaleza como manifestación del poder público y el papel de la fe pública como eje ético y jurídico del sistema notarial. Posteriormente, se analizan los mecanismos de responsabilidad disciplinaria, los deberes funcionales de los notarios y el papel de las instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de la legalidad y la moralidad administrativa.

Una parte central de la obra está dedicada al control fiscal aplicado al notariado, donde se examina cómo la administración de recursos provenientes de tarifas notariales y fondos públicos exige mecanismos rigurosos de transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, el libro explica el alcance de la responsabilidad fiscal, el papel de la Contraloría General de la República y la importancia de los sistemas de información y control financiero en la gestión de las notarías.

Asimismo, la obra aborda los retos que plantea la revolución tecnológica en el ejercicio de la función notarial, especialmente la implementación de actos notariales electrónicos, la utilización de firmas digitales y la necesidad de garantizar la autenticidad, integridad y seguridad de los documentos en entornos digitales. Estos cambios implican una



transformación profunda del notariado tradicional, que debe adaptarse a nuevos estándares tecnológicos sin perder su esencia como garante de la fe pública.

Finalmente, el libro reflexiona sobre el papel del notariado en ámbitos más amplios de la vida institucional, como la transparencia democrática, la gestión de información con relevancia pública y la legitimidad de los procesos administrativos y electorales. Desde esta perspectiva, el notario del siglo XXI no solo autentica documentos, sino que se consolida como un actor clave en la construcción de confianza entre el Estado y la ciudadanía.

En conjunto, esta obra ofrece una visión completa del notariado colombiano en el marco del Estado social de derecho, integrando análisis jurídico, reflexión institucional y perspectivas de modernización tecnológica. El libro se convierte así en una herramienta de estudio y consulta para estudiantes de derecho, notarios, funcionarios públicos, investigadores y profesionales interesados en comprender los desafíos actuales de la función notarial y su papel en la garantía de la seguridad jurídica y la transparencia institucional en Colombia.




Tabla Contenido

INTRODUCCIÓN GENERAL	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
JUSTIFICACIÓN	15
OBJETIVOS	16
Objetivo general	16
Objetivos específicos	16
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	17
METODOLOGÍA	17
ESTRUCTURA DEL LIBRO	18
CAPÍTULO I.	19
Naturaleza jurídica de la función notarial	19
1.1 El notariado como manifestación del poder público	19
1.2 La descentralización por colaboración	19
1.3 Responsabilidad y límites de la función notarial	20
1.4 La fe pública como eje ético y jurídico	20
1.5 La dimensión administrativa y la vigilancia estatal	21
1.6 Digitalización y nuevas formas de ejercicio notarial	21
1.7 Conclusiones del capítulo	22
CAPÍTULO II	23
El régimen disciplinario aplicable a los notarios	23
2.1 El fundamento constitucional del derecho disciplinario	23

2.2 El principio de responsabilidad funcional	23
2.3 Sujetos disciplinables y competencia	24
2.4 Las faltas y sanciones en el ejercicio notarial	25
2.5 Procedimiento disciplinario	25
2.6 Ética y función social del notariado	26
2.7 Conclusiones del capítulo	26
CAPÍTULO III	27
El control fiscal frente al notariado	27
3.1 Fundamento constitucional del control fiscal	27
3.2 Los notarios como particulares que manejan recursos públicos	27
3.3 Responsabilidad fiscal: alcance y procedimiento	28
3.4 Transparencia y control preventivo: aportes de la Ley 1464 de 2011	29
3.5 Digitalización, trazabilidad y control tecnológico	30
3.6 Jurisprudencia y evolución institucional	31
3.7 Desafíos contemporáneos	31
3.8 Conclusiones del capítulo	32
CAPÍTULO IV	33
DERECHO EÑECTORAL Y FISCAL DEL NOTARIADO COLOMBIANO: FUNCIÓN PÚBLICA, CONTROL INSTITUCIONAL Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS	33
4.1 Introducción al vínculo entre función notarial, sistema electoral y control fiscal	33
4.2. Marco constitucional y legal del derecho electoral aplicable al notariado	35
4.3. El notariado frente al control fiscal de campañas políticas	39
4.4. Transparencia y trazabilidad de los actos notariales en procesos electorales	42
4.5. Ética, responsabilidad social y deber de diligencia del notario en escenarios electorales	44
4.6. Conclusiones del Capítulo IV	46
CAPÍTULO V	47
Derecho comparado del notariado, el control fiscal y el sistema electoral	47

5.1. Introducción: el valor del derecho comparado en el estudio del notariado	47
5.2. La dimensión notarial en la tradición español: control fiscal, servicio público y proyección electoral	49
5.3. El modelo notarial chileno: transparencia, control del gasto y debates de reforma	52
5.4. El modelo notarial en México: control local, descentralización y participación en las elecciones	55
5.5. Síntesis comparada.: lecciones institucionales para el notariado colombiano	57

CAPÍTULO VI **59**

Responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal del notario en colombia

59

6.1. Introducción: función notarial como potestad notarial y sujeción a responsabilidad	59
6.2. Responsabilidad disciplinaria del notario	60
6.3. Responsabilidad penal del notario en el ejercicio de la fe pública	61
6.4. La actuación del notariado en un contexto electoral: deber reforzado de diligencia	62
6.5. Fundamentación constitucional, legal y penal del régimen de responsabilidad del notario	62
6.6. Consideraciones finales del capítulo	64

CAPÍTULO VII. **67**

La función notarial en el sistema electoral colombiano **67**

7.1. Introducción: fe pública y legalidad electoral	67
7.2. Intervención notarial en la financiación política y el control de recursos electorales	68
7.3. La función notarial en el proceso de conformación de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.	71
7.4. Actuación notarial en los mecanismos de participación ciudadana	74
7.5. Estándares de diligencia notarial y riesgos institucionales en materia electoral	76
7.6. Coordinación entre la función notarial, las autoridades electorales y los órganos de control	78
7.7. Fe pública, democracia y legitimidad institucional	80

CAPÍTULO VIII.	83
Transformación digital, tecnológica e inteligencia artificial en la función notarial	83
8.1. Modernización tecnológica del notariado y preservación de la fe pública	83
8.2. Riesgos tecnológicos, inteligencia artificial y garantías de la fe pública notarial	85
8.3. Gobernanza de datos, interoperabilidad y control en el notariado digital	87
8.4. Impacto de la digitalización notarial en el control electoral y fiscal	88
8.5. Desafíos normativos y lineamientos para la regulación del notariado digital	90
CAPÍTULO IX.	93
Propuestas normativas, institucionales y conclusiones generales	93
9.1. Necesidad de un enfoque integral del notariado en el Estado constitucional contemporáneo	93
9.2. Lineamientos normativos para el fortalecimiento del notariado colombiano	95
9.3. Propuestas institucionales y de política pública para el notariado colombiano	97
9.4. Conclusiones generales y proyección del notariado colombiano	99
9.5. Límites del modelo actual y desafíos futuros del notariado colombiano	101
9.6. Aportes del estudio y líneas de investigación futura	104
9.7. Reflexión final: la fe pública como garantía democrática	106
9.8. Consideraciones preliminares sobre la proyección institucional del notariado	108
9.9. Nota de transición: cierre operativo de la presente entrega y continuidad temática	110
9.10. Propuesta sistemática de reforma del modelo notarial colombiano	111
9.11. Estándares de garantía para la fe pública en contextos electorales y digitales	113
9.12. Conclusión general: el notariado como arquitectura de confianza democrática	115
9.12. Conclusión general (segunda parte): consolidación institucional y horizonte normativo	117
9.13. Síntesis final: la fe pública como garantía estructural del Estado constitucional	119
9.14. Síntesis estructural del modelo notarial colombiano: matrices de integración conceptual	120
9.15. Cierre definitivo: la fe pública como mecanismo de estabilidad democrática en el siglo XXI	123
Bibliografía:	127



Listado de tablas

Tabla 1. Naturaleza jurídica del notariado colombiano	121
Tabla 2. Eje electoral: alcance técnico y límites funcionales	121
Tabla 3. Eje fiscal y responsabilidad	122
Tabla 4. Transformación digital y fe pública	122
Tabla 5. Propuesta de reforma sistemática	122



Introducción general


La notaría colombiana constituye uno de los más antiguos y peculiares entes de derecho público. La clave de su permanencia histórica es que cumple con una función que sobrepasa la simple autenticación del documento: garantizar la fe pública, o la confianza que el Estado concede a ciertas personas para hacer creer lo que los actos y contratos de los ciudadanos expresan. Tal principio, que es el centro de la seguridad jurídica, se encuentra sistematizado dentro del orden constitucional como una forma de la soberanía estatal y del deber del Estado para asegurar la veracidad jurídica de las relaciones sociales.

El artículo 131 de la Constitución Política de 1991 dispone que “la ley regulará el servicio público que prestan los notarios y registradores” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 131). La norma, pues, encierra un doble sentido, ya que, por una parte, admite que la función notarial pueda considerarse como una manifestación del poder público; y, por la otra, que pueda ser ejercida por personas particulares bajo la regulación y el control del Estado. Así, la notaría se sitúa en un punto medio entre lo público y lo privado, configurándose tal como lo establece la doctrina con un régimen mixto de función pública ejercida por personas particulares.

Esta concepción se sostiene en el Decreto-Ley 960 de 1970, Estatuto del Notariado, el cual en su artículo 3 dispone que “el notariado constituye una institución de orden público propiciada para recibir, interpretar y dar forma legal a la voluntad de las personas, que consiste en autenticar los actos y contratos de conformidad con las leyes” (Decreto-Ley 960 de 1970, art. 3). La norma establece que la finalidad del notariado es dar forma legal a la voluntad, lo que implícitamente conllevará una función jurídica y social: proteger la legalidad de los actos y la confianza entre ciudadanos.

Décadas más tarde, la Ley 588 de 2000 volvió a poner de manifiesto esta naturaleza al señalar que “la actividad notarial es un servicio público prestado por los particulares, bajo la dirección y vigilancia del Estado” (Ley 588 de 2000, art. 1). Este texto legislativo incluye criterios de mérito y de transparencia en el acceso a la función, eliminando la discrecionalidad política de los nombramientos e introduciendo el concurso público como forma y vía de acceso exclusivo al cargo de notario. Así, la ley consolidó un sistema mediante el cual la fe pública se ejerce con independencia funcional, pero bajo control estatal permanente.

La Corte Constitucional ha cumplido una importante tarea donde considera el sentido y la delimitación conceptual del notariado. En la Sentencia C-1159 del 2008, el





alto tribunal expuso que “la función notarial no es solamente un servicio público, sino que también es una función pública o estatal la que se lleva a cabo de manera permanente y por particulares” (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008, p. 4). Con esta formulación constitucional, el concepto anotado de notario, aunque no sea un servidor público, genera la idea de que sí ejerce autoridad estatal. Su función no es voluntaria o contractual, sino que hace parte de un encargo de forma perpetua, dado que responde a la necesidad social de brindar seguridad jurídica.

En términos contemporáneos, la Sentencia C-159 del 2021 fue un nuevo hito en la discusión que versó sobre la digitalización del servicio notarial porque es allí donde la Corte Constitucional afirma que “el notario podrá llevar a cabo las actuaciones notariales válidas a través de medios electrónicos, con las condiciones de seguridad, interoperabilidad, integridad y accesibilidad necesarias” (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021, p. 9). Así, la Corte Constitucional legitimó el cambio de un notariado tradicional hacia un notariado tecnológico sin que ello modificara su carácter público y de garante de la fe. Este cambio y evolución nos lleva a presentar retos jurídicos inexplorados: la protección de los datos personales, la autenticidad de las firmas digitales y la capacidad probatoria en orden a los documentos electrónicos, entre otros.

Por otra parte, la dimensión disciplinaria y la fiscalización del notariado ha cobrado importancia en la actualidad, en la medida que a pesar de que los notarios no integran la administración pública en un sentido orgánico, sí les son aplicables regímenes de responsabilidad al momento de cumplir funciones públicas o de administrarse recursos de tarifas oficiales. En efecto el artículo 267 de la Constitución establece que “el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República” (Constitución Política de Colombia, 1991, art.267), el cual será aplicable a toda persona que administre bienes o recursos públicos siendo también aplicable a los recursos que resulten del ejercicio notarial. Por ello, la jurisprudencia y la doctrina actuales son conscientes de la necesidad de haber armonizado la autonomía del notario con los medios de control y de vigilancia.

La confluencia del derecho disciplinario, del control fiscal y de la revolución tecnológica es el hilo conductor de este libro, ya que cada una de las dimensiones del derecho que integra influye de manera directa en la manera de entender hoy la función notarial: el derecho disciplinario precisa los deberes funcionales y las sanciones; el control fiscal garantiza la transparencia y el uso debido de los recursos económicos; y





actualmente la tecnología redibuja la manera de ejercer la fe pública, acudiendo a frentes éticos y técnicos que desde una perspectiva contemporánea eran inimaginables.

A partir de una metodología de trabajo, esta obra asume un carácter cuantitativo y descriptivo, a partir de las fuentes normativas, jurisprudenciales y de las estadísticas oficiales. Se trata de detectar patrones de responsabilidad y comportamiento institucionales a partir de la correlación de los datos empíricos (procesos disciplinarios, casos de control fiscal, etcétera) con los cambios normativos que los motivan. Este esfuerzo no sólo permitirá describir, sino que permitirá también evaluar el impacto jurídico-social de la función notarial en la modernidad.


Finalmente, la obra está compuesta por tres partes. La primera estudia los fundamentos teóricos y jurídicos de la función notarial, indagando en su evolución histórica, en su naturaleza híbrida, y en los principios rectores. La segunda parte centra la atención en los mecanismos de control y de responsabilidad, integrando para ello el propio régimen disciplinario, así como el fiscal que es aplicable a los notarios, y la tercera encuentra su razón de ser en los retos que crean las tecnologías y la transformación digital del servicio público notarial, enfocándose en la interoperabilidad de la documentación, la firma electrónica y la seguridad de la información.


El objetivo primordial de este libro es de proporcionar al lector —ya sea estudiante, notario, funcionario o académico— completar una adecuada visión de la función notarial como elemento de confianza pública adaptado a las demandas de la época actual, sin perder su esencia jurídica. El notario del siglo XXI es, más que un fedatario, un garante del orden jurídico que tiene lugar en un entorno digital y fiscalmente responsable, cuya intervención potencia la legitimidad del Estado y la seguridad de los ciudadanos.

Planteamiento del problema

La función del notariado, entendida como la práctica de la fe pública, puede considerarse uno de los mecanismos institucionales que podrían otorgar garantías de seguridad jurídica y de confianza ciudadana en el Estado, no obstante, su carácter híbrido —siendo un servicio público del que se ocupan individuos privados— provoca conflictos en lo que se refiere a la responsabilidad disciplinaria, al control fiscal y a la vigilancia estatal.

El núcleo del problema consiste en determinar cómo compatibilizar la autonomía del notariado con los mecanismos de control y el examen de cuentas en sentido estricto





del Estado social de derecho. La Constitución Política, en el artículo 209, establece que la función administrativa está dirigida al servicio del interés general y se realiza de acuerdo a los principios de moralidad, eficacia y transparencia (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209); este mandato también llega hasta los particulares que llevan a cabo funciones públicas, entre ellos los notarios.


En la práctica, esta relación conlleva dilemas jurídicos. El notario, en primer lugar, es un particular que actúa en nombre del Estado y lo hace con independencia funcional y económica. En segundo lugar, está sometido al régimen de responsabilidad pública sobre los administradores de bienes o fondos de la Nación. Así, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 incluye de manera expresas a los particulares como sujetos de responsabilidad fiscal (Ley 610 de 2000, art. 5), lo que hace extensible el ámbito de control para las notarías.


La situación se complica aún más con un fenómeno contemporáneo: la transformación digital del notariado, el cual suscita interrogantes sobre la trazabilidad de los recursos, la protección de datos y la preservación de la fe pública en los entornos electrónicos. Al respecto, la Sentencia C-159 de 2021. De esta sentencia se afirma que: "la virtualización de las actuaciones notariales no elimina el deber de asegurar la integridad, autenticidad y seguridad de los documentos" (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021, p. 9).

Se suscita, por tanto, una cuestión que encierra un fondo, entre otras muchas que para otros podrían ser también núcleo de una respuesta, esto es, ¿de qué forma se puede garantizar la existencia de la transparencia, de la eficiencia y de la legalidad en la labor de la función notarial, pero sin perjudicar la independencia de tal función, ni afectar la sostenibilidad operativa de esa función notarial? La respuesta a ello implica un análisis del sistema jurídico colombiano en su integridad, teniendo en cuenta las dimensiones disciplinaria, tributaria y tecnológica que componen la actual forma de controlar el notariado.

Justificación

El estudio del régimen de responsabilidad y control que es aplicable al notario resulta ser muy importante para el fortalecimiento del Estado social de derecho. En Colombia el notario no sólo lleva a cabo la certificación de actos jurídicos: ejerce una





función pública fundamental para la vigencia del principio de legalidad, la confianza del ciudadano y la transparencia institucional.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1159 de 2008, identificó el notariado como "una función pública o estatal ejercida en forma permanente en cabeza de particulares" (p. 4). Este reconocimiento implica que el notario es, como lo es un servidor público, un sujeto a los principios constitucionales de moralidad, eficacia y rendición de cuentas; pero la complejidad de su condición de ser el punto medio entre lo público y lo privado exige una interpretación cauta de su régimen de control.

La relevancia de esta obra radica en proporcionar una propuesta pedagógica y práctica acerca de cómo el derecho disciplinario, el control fiscal y la digitalización se articulan en la práctica notarial actual. La investigación no busca comprometer la autonomía del notariado, sino entregar herramientas jurídicas y éticas para el ejercicio de la fe pública en condiciones de transparencia.

Adicionalmente, esta obra es útil en el debate del momento acerca de la modernización de la función notarial, desde la misma realización de medios electrónicos autorizados por el Decreto 2106 de 2019 y acreditados por la Corte Constitucional. Resulta esencial demostrar cómo los mecanismos del control fiscal se adecúan al uso del medio digital para evitar que la innovación resulte en un riesgo para la fe pública.

Una de las dimensiones sociales de la investigación es intentar reforzar la percepción del notario como agente de legalidad, ética y confianza pública, a partir de una visión más amplia que la meramente burocrática de la función. En consecuencia, el trabajo se justifica desde la óptica no solo de la normatividad sino del fortalecimiento institucional y del buen gobierno.

Objetivos

Objetivo general

Un examen del régimen jurídico, disciplinario y fiscal aplicable a la función notarial en Colombia, señalando los diversos controles que garantizan la transparencia, la legalidad y la eficiencia en el ejercicio de la fe pública que permita adaptarse a los entornos tecnológicos actuales.

Objetivos específicos



- Estudiar el significado jurídico de la función notarial y su origen constitucional como servicio público prestado por los particulares.
- Exponer el régimen disciplinario correspondiente a los notarios de acuerdo con las Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019.
- Examinar la responsabilidad fiscal de la gestión de las notarías en el manejo de fondos públicos, de acuerdo con la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011.
- Detallar los problemas derivados de la digitalización del servicio notarial, centrando la atención en la verificación de recursos y en la fe pública.
- Delimitar una interpretación integradora que permite conciliar la autonomía funcional del propio notario frente al control de la administración y a la ética profesional.

Pregunta de investigación

¿Cómo inciden los mecanismos de control disciplinario y fiscal del notariado colombiano para asegurar la transparencia y la legalidad en el ejercicio de la fe pública en relación con los problemas que trae el proceso de transformación digital?


Metodología

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, complementado con análisis documental. Se fundamenta en la revisión sistemática de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales vinculadas a la función notarial, el control fiscal y la responsabilidad disciplinaria.

Se emplea el método analítico-comparado, que permite contrastar la legislación colombiana con estándares internacionales y prácticas de otros sistemas jurídicos que han enfrentado procesos de digitalización del notariado (como España, México y Chile).

Asimismo, se aplica una metodología deductiva, partiendo de los principios constitucionales de transparencia y fe pública para analizar su materialización en la normativa vigente.

Las fuentes de la que se parte para la exposición del contenido de este trabajo son únicamente aquellas que provienen de documentos legales y jurisprudenciales oficiales, es decir, fuentes que permiten que su contenido sea veraz y exacto a lo largo del trabajo. Este planteamiento evita interpretaciones doctrinales caprichosas y permite asegurar un adecuado encaje con la propia práctica jurídica nacional.



El procesamiento de la información se lleva a cabo por medio de sistematización temática, articulada en base a tres ejes:

- La naturaleza jurídica del notariado y la función pública del mismo.
- El régimen disciplinario y la responsabilidad funcional.
- El control fiscal y la trazabilidad de los recursos públicos.

Estructura del libro

La estructura de la obra contempla tres partes, precedidas por esta parte metodológica:


La primera parte: el estudio de la evolución jurídica y constitucional de la función del notariado (Capítulo 1), el régimen disciplinario aplicable al Notariado (Capítulo 2) y las aristas del control fiscal frente al notariado (Capítulo 3).

La segunda parte: el estudio de derecho comparado de la regulación notarial y de los mecanismos de control en otros países latinoamericanos y europeos, en especial, en España y en Chile.

La tercera parte: medidas de política pública y recomendaciones jurídicas para reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la digitalización de forma segura del notariado colombiano.

Cada capítulo incorpora análisis normativo, referencias jurisprudenciales, reflexiones ético-jurídicas, así como ejemplos prácticos que facilitan la comprensión lectora. El lenguaje es técnico, pero se ha tratado de facilitar su comprensión por parte de profesionales, estudiantes y funcionarios públicos que se sienten interesados en aproximarlo.

Finalmente, esta obra pretende consolidarse como una herramienta pedagógica para los cursos de derecho notarial, derecho administrativo y control fiscal y como una guía práctica para la gestión moderna de la función notarial en Colombia



Capítulo I.

Naturaleza jurídica de la función notarial

1.1 El notariado como manifestación del poder público

La función notarial no puede considerarse como un simple oficio de verificación, sino que se trata de un medio de utilización del poder público. La Constitución de 1991, cuando señala que la ley reglamentará el ejercicio del servicio público notarial, establece un principio fundamental, el cual establece que la fe pública corresponde al Estado, pero que puede ser delegada a particulares a través de controles estrictos (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 131).


El Decreto Ley 960 de 1970, que ha subsistido en buena parte de su estructura, define al notariado como una "institución de orden público que tiene por objeto, recibir, interpretar, dar forma legal a la voluntad de las personas, autenticando los actos y los contratos de acuerdo con las leyes" (Decreto Ley 960 de 1970, art. 3). Dicha disposición pone de manifiesto que la legitimidad del notario no proviene de la autonomía individual, sino que emana de la delegación de la fe pública por parte del Estado.

Esto mismo lo repite la Ley 588 de 2000 al sostener que la actividad notarial se puede calificar como "un servicio público que cumple el particular en virtud del señorío y vigilancia del Estado" (Ley, 588 de 2000, artículo 1), en otras palabras, el notario no es un servidor público, pero sí actúa como autoridad en la medida en que cumple una función pública. Su autoridad no nace del mercado, sino del mandato de la ley y de la confianza que le brinda el Estado.

1.2 La descentralización por colaboración

En el modelo colombiano de lo que se entiende por administración pública, los notarios son el típico modelo de descentralización por colaboración, principio que, según el cual, se da la transferencia del ejercicio de las funciones públicas a los particulares, manteniendo la potestad que tiene el Estado de poder inspeccionar, vigilar y sancionar.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1159 de 2008, añade a propósito de esto que "la función notarial no es solamente un servicio público; es una función pública



o estatal ejercida en forma permanente por particulares" (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008, p. 4). Con eso, la Corte resolvió de forma definitiva la discusión jurídica sobre el hecho de que los notarios pudieran considerarse como particulares en sentido estricto: son particulares, sí, pero actúan en nombre del Estado.

Desde esta mirada, la fe pública no es una característica personal sino una prerrogativa del Estado que se ejerce por delegación. Por eso, los actos del notario tienen presunción de autenticidad y eficacia *erga omnes*; no nacen de la voluntad del notario sino de la confianza que tiene el Estado en él como garante.

1.3 Responsabilidad y límites de la función notarial


Que un notario no sea un funcionario público en el sentido laboral del término no lo exime del poder de la responsabilidad disciplinaria o fiscal. La Ley 734 de 2002, también conocida como el código disciplinario único, y la Ley 1952 de 2019 o código general de la disciplina, amplían el régimen de responsabilidad tanto a los que cumplen funciones públicas como a quienes no son empleados públicos, pero sí cumplen funciones públicas o públicas no estatales.


El artículo 25 establece que son sujetos disciplinables “quienes ejerzan funciones públicas, aunque no tengan la calidad de empleados públicos” (Ley 734 de 2002, art. 25) y determina que esta regla abarca de forma directa a los notarios: el artículo 25 de la Ley 734.

De igual manera, la Ley 1952 de 2019 establece que “la función pública no se desempeña en interés de quien la ejerce, sino en interés de la comunidad” (Ley 1952 de 2019, art. 2) y recuerda que la autoridad delegada comporta responsabilidad ética y jurídica y la administración pública se encuentra regida bajo la regulación del código disciplinario único, con lo que la potestad disciplinaria de la procuraduría general puede extenderse a los notarios cuando estos incurren en faltas vinculadas a su función.

1.4 La fe pública como eje ético y jurídico

La fe pública notarial es, por consiguiente, un bien jurídico en el que se persigue su protección, pues su afectación no sólo compromete la fe pública en el documento, sino también la correcta estabilidad del tráfico jurídico. Como se ha dicho, el notario autoriza





un instrumento, verificando la legalidad del acto, la capacidad de las partes y la autenticidad de sus manifestaciones de voluntad; a su vez, lo hace con el propósito también de generar la fe pública notarial.

La Corte Constitucional ha indicado que el notario “interviene en actos de los particulares que, por su naturaleza, requieren autenticidad y seguridad, contribuyendo así al orden jurídico y social” (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008, p. 5); como puede verse, la cita permite ver la transversalidad de la ética del notariado: tanto su neutralidad de ser, como su independencia y su veracidad forman tres aspectos no negociables.

De ahí que la corrupción o la negligencia del notariado tenga efectos multiplicadores, pues deslegitima la administración de justicia, corroen la confianza de los ciudadanos y, por ende, afecta la economía formal; por lo mismo, el legislador ha previsto regímenes de sanciones, no sólo disciplinarios sino también penales y fiscales, cuando el notario ejerce la gestión o juega la custodia de recursos del Estado.

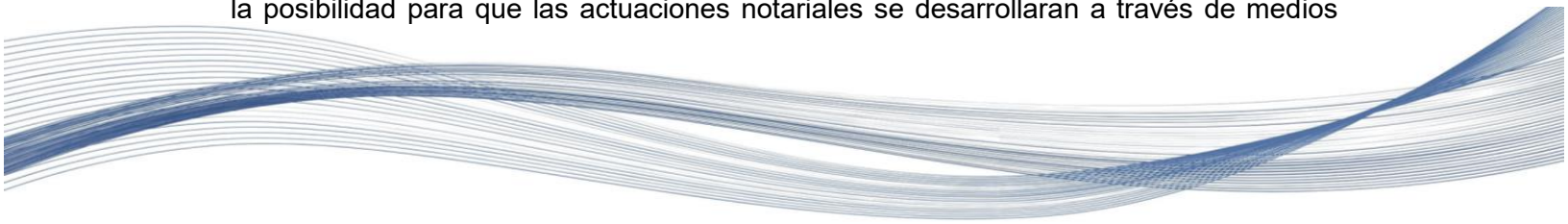
1.5 La dimensión administrativa y la vigilancia estatal


La supervisión institucional del notariado se realiza a través de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), que es una entidad del Ministerio de Justicia, con facultades de inspección, vigilancia y sanción sobre todas las notarías, a efectos de mantener la homogeneidad del servicio y velar por el cumplimiento de los principios de eficiencia y transparencia (Ley 588 de 2000, art. 16).

La supervisión no contraviene la independencia funcional del notario, sino que se asegura el equilibrio entre autonomía y control, como lo refiere la Corte Constitucional en la Sentencia C-1159 de 2008, donde advierte que existe la prerrogativa estatal de regular y poder fiscalizar el hecho notarial, pues la fe pública no es el derecho patrimonial del notario, sino un mandato de servicio (p. 7).

1.6 Digitalización y nuevas formas de ejercicio notarial

El siglo XXI dio paso a un cambio radical: la transformación digital. El decreto ley 2016 de 2019, luego revisado por la Corte a través de la sentencia C-159 de 2021, abrió la posibilidad para que las actuaciones notariales se desarrollaran a través de medios





electrónicos. Así, la Corte lo explicó: “el notario podrá adelantar las actuaciones notariales a través de medios electrónicos con las condiciones de seguridad, interoperabilidad, integridad y accesibilidad” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-159 de 2021, p. 9).

De esta manera, se abre paso a la forma de notar el registro de forma digital, esto es, la escritura pública electrónica o la firma electrónica ahora tienen el mismo valor jurídico que los instrumentos en papel.


La Corte puntualizó que tal avance no desnaturaliza la función notarial, por el contrario, la consolida al hacerla más accesible y transparente.

Ahora la dificultad es asegurar que la modernidad no conlleve la vulnerabilidad de la autenticidad o integridad de los documentos. Recuerden que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene el deber de expedir guías técnicas con tal fin para asegurar la fe pública en medios digitales (Sentencia C-159 de 2021, p. 11).

1.7 Conclusiones del capítulo

El notariado colombiano reposa sobre tres diferentes y principales principios que son los de la delegación estatal, el de la responsabilidad pública y, en tercer lugar, el de la fe pública. Aunque el notario no hace parte de la estructura orgánica de la administración, el ejercicio de su función se sujetará a los mismos principios del servicio público: legalidad, transparencia y eficiencia.

En conclusión, el notario actúa como un puente o canal de conexión entre el ciudadano y el Estado, en la medida que hace pasar la voluntad individual a los efectos jurídicos plenos y de confianza. Así, el papel del notario y su función en la sociedad actual no terminará únicamente en la certificación documental, sino que se proyectará como la persona que garantiza la confianza pública en contextos, tanto físicos como digitales.



Capítulo II

El régimen disciplinario aplicable a los notarios

2.1 El fundamento constitucional del derecho disciplinario


El derecho administrativo sancionador en Colombia concibe sus orígenes en el principio constitucional que tiene que ver con la moralidad administrativa, tal como se establece en el artículo 209 de la Constitución Política, el cual dice que la función administrativa se ocupa de la promoción de los intereses generales y en su ejercicio se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

Este mandato establece la faceta ética del ejercicio del poder público: toda persona que desarrolle funciones estatales, incluso por mandato, se encuentra obligada a un régimen de responsabilidad con el propósito de salvaguardar la integridad del servicio.

El notario, al ser depositario o depositaria de la fe pública. Si bien no forma parte de la administración pública en sentido estricto, sí ejerce autoridad estatal y por ello se encuentra en un proceso de control administrativo sancionador. La Corte Constitucional ha sostenido que el notariado ejerce una función pública en forma permanente, de modo que los procedimientos que llevan a cabo están marcados por los mismos márgenes que observan los funcionarios públicos en sus actos, esto es, legalidad, probidad y transparencia (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008, p. 5).

2.2 El principio de responsabilidad funcional

El Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) consagró un catálogo de deberes y prohibiciones que corresponden al órgano de control disciplinario para con todos quienes ejerzan una función pública. El artículo 34 establece que el sujeto disciplinable deberá cumplir los deberes del cargo, observar la Constitución y la ley, así como actuar con la diligencia, la imparcialidad y el respeto por los derechos de los particulares (Ley 734 de 2002, art. 34).



Por eso, por la analogía funcional, los deberes mencionados delimitan la figura del notario en calidad de fedatario público. La doctrina nacional ha manifestado que el deber funcional se erige como el eje del derecho disciplinario: la desobediencia a la norma moral abstracta no será sancionada, sino que se sancionará el deber jurídico concreto que se deriva del ejercicio de la función pública. En el caso del notariado, se traduce en que el deber es garantizar la autenticidad, legalidad y veracidad de los actos jurídicos que autoriza.


La idea se reafirma con el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el cual precisa que "el derecho disciplinario tiene por objeto proteger la función pública y no castigar al sujeto por el mero hecho de sancionarlo" (Ley 1952 de 2019, artículo 2). Esto es, un derecho pedagógico o preventivo, pero no estrictamente punitivo, con una orientación a fortalecer la ética institucional.


2.3 Sujetos disciplinables y competencia

El control de la competencia administrativa de los notarios recae esencialmente en la Procuraduría General de la Nación, en virtud de lo previsto en el artículo 277 de la Constitución, que le otorga el carácter de ejercer la vigilancia administrativa superior de quienes ejercen funciones propias de la cuestión pública. Y, sin embargo, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) puede también dar inicio a las investigaciones administrativas cuando las infracciones están relacionadas con la prestación del servicio, sin perjuicio de la competencia del Ministerio Público.

Esta doble vía de control —control disciplinario y control administrativo— consiste en evitar la impunidad en la celebración de la fe pública. Por ejemplo, el notario que incurre en irregularidades como la omisión de recaudos, expedición de escrituras sin verificación de identidad correspondiente o actualización tecnológica que ha sido exigida sin excepción por la SNR, podría ser sancionado ya sea por la SNR o por la Procuraduría, dependiendo de la infracción nominalizada.

La sentencia C-948 de 2002, si bien se refiere a otros servidores públicos, se puede aplicar por analogía, dado que la Corte Constitucional expresó que "la potestad disciplinaria tiene como finalidad la obediencia, la disciplina y el adecuado funcionamiento de la administración pública". (Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2002, p. 8). En





el ámbito notarial, sería entonces una suerte de garantía de la confianza ciudadana y del adecuado ejercicio de la fe pública.

2.4 Las faltas y sanciones en el ejercicio notarial

Las infracciones disciplinarias de los notarios pueden clasificarse, conforme al Código General Disciplinario, o bien en leves o en graves, atendiendo al grado de afectación del deber funcional. El artículo 44 de la Ley 1952 de 2019 establece que son infracciones gravísimas, entre otras, las que atacan la administración de la justicia, la probidad o la seguridad jurídica (Ley 1952 de 2019, art. 44).

En la práctica notarial, dichas infracciones tienden a presentarse en la no realización de deberes de control y verificación, no cobro de tarifas oficiales, falsedad de documentos o la no atención a las normas sobre acceso al cargo. La Corte Constitucional, en el análisis de la función notarial en la Sentencia C-1159 de 2008, señaló que el notario, como autoridad estatal, debe cumplir los principios de imparcialidad, moralidad y transparencia (p. 6).


Como sanciones aplicables existen la amonestación escrita, la suspensión temporal del ejercicio e incluso la destitución y la pérdida de la investidura notarial, todo ello en consonancia con lo dispuesto en la Ley 588 de 2000 y la normativa de la SNR.


2.5 Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario que rige para los notarios sigue las etapas que se establecen en la Ley 1952 de 2019, a saber: indagación preliminar, la investigación, pliego de cargos, los descargos, la decisión que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria y los recursos que le siguen.

La SNR, a la luz de su función de inspección, puede poner en conocimiento de la Procuraduría las conclusiones que se establezcan en el procedimiento sancionador, cuando tales conclusiones comporten hechos que puedan conllevar faltas gravísimas o conductas que puedan afectar la fe pública.

Partiendo de lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que el ejercicio de la potestad disciplinaria debe observar las garantías del debido proceso, el principio de






tipicidad y la presunción de inocencia. En la Sentencia C-1076 del 2002 quedó claro que el derecho disciplinario al ser autónomo no debe dejar de observarse por los estándares constitucionales del derecho penal, ya que ambos persiguen el reconocimiento de derechos fundamentales del investigado (Corte Constitucional, Sentencia C-1076 de 2002, p. 12)).

2.6 Ética y función social del notariado

Aparte de la legalidad, la responsabilidad disciplinaria del notario se proyecta sobre un eje ético y social. La fe pública no solamente tiene valor jurídico, sino que también tiene valor moral: asegura que las relaciones entre los ciudadanos se desarrollen en virtud de la confianza y de la verdad. En palabras de la Corte Constitucional, “la fe pública es un valor que hace posible la convivencia social y la eficacia del Estado de derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021, p. 10), por ende, la ética notarial debe ser entendida como una forma de responsabilidad social y no solamente profesional. El notario actúa como testigo calificado de la legalidad, educador cívico que orienta a los ciudadanos por el cumplimiento del orden jurídico.

2.7 Conclusiones del capítulo

El régimen disciplinario que tienen que afrontar los notarios refuerza, pues, que la fe pública lleva emparejada una responsabilidad funcional y moral. No se trata, en consecuencia, de cumplir normas, sino de preservar la confianza que el notario debe tener en cuenta a la hora de cumplir con sus funciones. La responsabilidad del notario se extiende a los planos jurídico (el cumplimiento de la ley); administrativo (la vigilancia institucional); y ético (el deber de lealtad para con el mandato de veracidad y rectitud). Lo que se ofrece aquí como derecho disciplinario, en definitiva, no debe ser concebido como un instrumento de represión, sino como una herramienta de garantías institucionales, en cuanto que desarrollado a modo de un sistema de control para la preservación de la función pública, que es el servicio notarial; el denominado notariado, en cuanto que, en la medida en que el notario actúe de manera probada, así como con transparencia, y respeto a la legalidad, se ha de entender que su actividad será un soporte de primera magnitud de la seguridad jurídica en Colombia.



Capítulo III

El control fiscal frente al notariado

3.1 Fundamento constitucional del control fiscal


El control fiscal es uno de los pilares del sistema democrático colombiano. Su función principal es garantizar que la administración de los recursos públicos se realice de forma transparente, eficiente y responsable. El artículo 267 de la Constitución Política de 1991 establece que “el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República de forma posterior y selectiva” y que dicho control comprende a “toda persona o entidad que maneje fondos o bienes de la Nación” (Constitución Política de Colombia, 1991, art.267).

Con dicho precepto, la tarificación del control estatal se amplía, pues este no se condiciona con los órganos de la administración pública, sino que también incluye a los particulares que administren los recursos públicos. Dicha fórmula hace que el control fiscal abarque el notariado no porque este tenga una naturaleza jurídica del control fiscal —pues este es ejercido por los particulares—, sino porque cumple una función pública y maneja fondos públicos por delegación estatal.

La Corte Constitucional ha establecido que "la vigilancia fiscal se extiende no solamente a las entidades oficiales, sino a toda persona natural o jurídica que, a cualquier título, administre o maneje recursos públicos" (Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 2002, p. 6). Esta interpretación refleja la comprensión de por qué el notario, aunque goza de autonomía en su gestión, nunca puede alegar que no es controlado fiscalmente pues las tarifas notariales, los aportes al Fondo Nacional del Notariado y otras entradas afines tienen el carácter de recursos públicos.

3.2 Los notarios como particulares que manejan recursos públicos

El notariado colombiano es una figura colaboradora del Estado. El notario, entonces, no solo presta un servicio público bajo delegación, sino que también gestiona recursos que provienen de la prestación de ese servicio público, es decir, que está sujeto a una administración fiscal.



Hay muchas normas legales que regulan la actividad del notariado, y la reciente Ley 588 de 2000 establece que el notario tiene que elevar parte de los ingresos de las tarifas que percibe al Fondo Cuenta Especial del Notariado, que es administrado por el Ministerio de Justicia. Estos recursos públicos se encuentran dentro de la administración pública, y en cumplimiento del principio de legalidad que establece la Ley 610 de 2000, el uso indebido de estos recursos da lugar a responsabilidad fiscal.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en su parte final, establece literalmente que son sujetos de responsabilidad fiscal "los servidores públicos y los particulares que, a cualquier título, administren o manejen fondos o bienes del Estado" (Ley 610 de 2000, art. 5). El mandato legal era claro: el notario, en cuanto particular investido de una función pública, es decir, aquel que recauda y maneja fondos que provienen del Estado, también está sujeto a control y eventual responsabilidad fiscal.

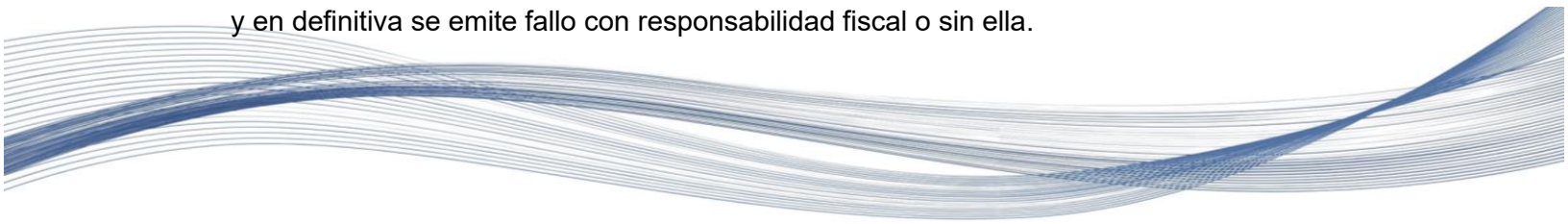
La administración de los recursos notariales plantea la necesidad de una contabilidad rigurosa, ya que el ingreso conseguido mediante el uso de las tarifas oficiales no es una renta particular del notario. La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en el ejercicio propuesto de sus funciones de inspección, sobre las tarifas notariales, ha estipulado que las mismas son ingresos públicos desde su origen, aunque administrados por particulares (Superintendencia de Notariado y Registro, Circular Externa 04 de 2016, p. 3).

3.3 Responsabilidad fiscal: alcance y procedimiento

La Ley 610 de 2000 sistematiza el proceso de responsabilidad fiscal entendido como "esa obligación de reponer los daños causados al patrimonio público por acción u omisión de los que manejan fondos o bienes del Estado" (Ley 610 de 2000, art. 3).

Este proceso tiene carácter administrativo, no penal y busca restablecer el daño que haya causado la administración a la que sigue la Contraloría.

El procedimiento se inicia de oficio o a raíz de denuncia, precisamente cuando la Contraloría detecta un posible detrimento del patrimonio, la indagación preliminar de este proceso va encaminada a determinar si hay mérito para abrir proceso. Posteriormente se formula auto de apertura, se notifica a los presuntos responsables, se practican pruebas y en definitiva se emite fallo con responsabilidad fiscal o sin ella.





El notario puede ser sometido a este proceso en las situaciones de:

- Retención indebida del recurso público.
- Falta de traslado al Fondo Nacional del Notariado o que de manera oportuna no haya podido realizarse tal traslado.
- Omisión en la utilización parafiscal de los recursos del servicio.
- Mal manejo de los recursos provenientes de actos de registro o protocolización.

La Corte Constitucional señala de manera categórica, en la resolución de la Sentencia C-619/2002 que la responsabilidad fiscal “no tiene un sentido sancionador, sino de tener naturaleza resarcitoria” y que su misión es restablecer el equilibrio patrimonial del Estado (p. 8).


De este modo, si un notario solamente ha causado un daño económico al erario, la Contraloría puede ordenarle un reintegro de la cantidad de recursos públicos de la cual se hiciera cargo, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o penales que también puedan verse afectadas.


3.4 Transparencia y control preventivo: aportes de la Ley 1464 de 2011

La Ley 1474 de 2011, que es conocida como Estatuto Anticorrupción, fortaleció los mecanismos de prevención, investigación y sanción de las conductas de corrupción, incluyendo nuevas formas de coordinación de los órganos de control. Tal y como lo dispone en su artículo 3°, “las autoridades públicas promoverán la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas” (Ley 1474 de 2011, art. 3°).

Esta ley estableció sanciones para todos los sujetos que administren recursos públicos, entre ellos, los notarios, que tienen la obligación de implementar sistemas de control interno, registros contables auditables y reportes periódicos sobre la ejecución de recursos. En el caso de los notarios, esto implica el llevar una trazabilidad financiera que pueda ser verificada por la SNR y la Contraloría General.

La rendición de cuentas se constituye como elemento clave de la forma del control fiscal moderno, ya que no se trata exclusivamente de realizar vigilancia a la destinación de los fondos, sino que también es de evaluar la eficiencia, el impacto social y el servicio





notarial. Así, el control fiscal moderno apunta a la corrección de las irregularidades, así como también a la prevención de los riesgos en virtud de la transparencia proactiva.

3.5 Digitalización, trazabilidad y control tecnológico


La transformación digital del Estado ha hecho posible una serie de nuevas herramientas de control fiscal. La Sentencia C-159 de 2021 propone la validez de los actos notariales electrónicos poniendo de manifiesto que “la digitalización no desnaturaliza los principios de autenticidad o de fe pública, siempre y cuando se observe la integridad y disponibilidad del documento electrónico” (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021, p. 9). Por lo tanto, la digitalización de las notarías permite un seguimiento y un control del destino de los recursos que administran.

Las plataformas electrónicas permiten auditorías en tiempo real, eliminan los intermediarios y disminuyen las posibilidades de fraude. La fiscalización tecnológica no se limita a la contabilidad electrónica, sino que también contempla la constatación de los flujos electrónicos, los registros de las operaciones, las bases de los datos contables.

En términos prácticos, ello significa que la Contraloría puede efectuar auditoría como sobre los sistemas notariales, con la finalidad de comprobar el debido cumplimiento por parte de los sujetos fiscalizables de sus obligaciones, por medio de mecanismos automatizados.

Este modelo requiere, sin embargo, protocolos robustos de seguridad digital. La protección de datos del automóvil personal y la interoperabilidad con las plataformas del Estado constituyen requisitos mínimos para garantizar que tal control tecnológico sea legítimo y efectivo. La Ley 1474 de 2011, en su artículo 70, dispone que la información fiscal y contable debe estar disponible en soportes electrónicos auditables; (Ley 1474 de 2011, art. 70).

No obstante, este modelo necesita protocolos de seguridad digital sólidos. Para asegurar que dicho control tecnológico sea legítimo y efectivo, es necesario que se protejan los datos del automóvil personal y exista interoperabilidad con las plataformas estatales. El artículo 70 de la Ley 1474 de 2011 establece que la información fiscal y contable debe estar disponible en medios electrónicos auditables (Ley 1474 de 2011, art. 70).



3.6 Jurisprudencia y evolución institucional

"La responsabilidad fiscal es compatible con el principio de autonomía de las entidades descentralizadas y de los individuos que desempeñan funciones públicas", determinó la Corte Constitucional en su fallo C-131, emitido en 2013 (p. 10). Esto significa que el control fiscal no obstaculiza la independencia funcional del notario, sino que, por el contrario, la fortalece al asegurar un uso correcto de los recursos adquiridos a través de su servicio público.

La Contraloría General de la República ha determinado directrices específicas con respecto a la supervisión de los recursos administrados por notarios, subrayando que es indispensable emplear herramientas tecnológicas para posibilitar el seguimiento en tiempo real de las operaciones y una rendición automática de cuentas (Contraloría General de la República, Circular 009 del año 2018).

Por lo tanto, el sistema de control fiscal en comparación con el notariado colombiano se caracteriza hoy por tener dos dimensiones:


- Una fase jurídica, respaldada por la Constitución y las leyes 610 y 1474.
- Una fase técnica, que se basa en la monitorización y el rastreo digital.

Ambas se integran en un esquema de transparencia activa que convierte la función notarial en un modelo colaborativo entre el sector público y el privado, con el objetivo de gestionar los recursos del Estado de forma responsable.

3.7 Desafíos contemporáneos

A pesar de la continuidad de los avances normativos, el control fiscal que se ejerce en el notariado presenta, en términos contemporáneos, tres grandes problemáticas.

Primera, la armonización tecnológica. A pesar de que la digitalización hace posible la trazabilidad de las actuaciones notariales, subsisten notorias brechas en la conectividad y en la formación técnica de las notarías urbanas y rurales. Sin que se equiparen las infraestructuras, el control fiscal electrónico puede hacer intensiva la desigualdad territorial.



Segunda, la delimitación de las competencias entre la Contraloría General, la SNR y la Procuraduría. Las superposiciones entre las competencias de aquellas organizaciones pueden dar lugar a conflictos institucionales o a la duplicidad de iniciativas sancionatorias, lo que puede que merme la eficacia del sistema.

Tercera, la educación ética y contable del notariado. El control fiscal no puede ser únicamente represivo, debe atender igualmente a la educación en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Los notarios, en cuanto garantes de la fe pública, están igualmente obligados a apegarse a una ética de la transparencia, donde la legalidad se asocie con la responsabilidad social.

3.8 Conclusiones del capítulo

El control fiscal frente al sistema notarial constituyó el punto medio entre el ejercicio de la independencia funcional y el control financiero por parte del Estado, pues el notario, aunque particular, ejerce recursos públicos y, por ello, se encuentra al margen de la vigilancia de la Contraloría General y del cumplimiento de la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011.

El fortalecimiento de la trazabilidad digital, la rendición de cuentas y la ética profesional representan, en la actualidad, las tres columnas que soportan la estructura del control fiscal contemporáneo sobre el notariado colombiano, dado que ese modelo no busca limitar la independencia del fedatario, sino también garantizar que la fe pública, que es la esencia del servicio notarial, se desenvuelva necesariamente con transparencia además de legitimidad social.





Capítulo IV


DERECHO EÑECTORAL Y FISCAL DEL NOTARIADO COLOMBIANO: FUNCIÓN PÚBLICA, CONTROL INSTITUCIONAL Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS


4.1 Introducción al vínculo entre función notarial, sistema electoral y control fiscal

La tradicional percepción del notariado colombiano como una institución al servicio de la fe pública, destinada a atribuir autenticidad y seguridad jurídica a los actos de los particulares, ha evolucionado con el paso del tiempo en cuanto hace a su importancia dentro del sistema electoral y del esquema de control fiscal del Estado. No es que la función del notario esté relacionada, exclusivamente, con lo procesal o con lo social, sino que advierte cómo su actuación incide en muchas fases del ciclo electoral o administrativo de nuestro sistema político, y en aquellas donde la posibilidad de la certificación documental, la autenticidad o la trazabilidad del acto jurídico son cruciales para la integridad democrática de sistemas como el colombiano.

Sobre todo en un marco como el colombiano, donde la confianza institucional debe ser uno de los fundamentos para poder hablar de la legitimidad del sistema político mismo, el trabajo notarial actúa como un nexo entre la ciudadanía y el Estado. La legitimación de documentos como poderes para votar, inscripciones de candidaturas, constitución de movimientos de significativos ciudadanos, autenticación de libros contables de las campañas o la formalización de contratos de financiación lo hace sobre la base de la credibilidad del notario como el garante de la veracidad de las declaraciones de voluntad. Por eso, la actuación del notario tiene un claro impacto en la transparencia del proceso electoral, a pesar de no estar presente en la actividad política como tal o precisamente en el sentido más estricto.

Este papel resulta relevante en la medida en que se tiene en cuenta que la Constitución Política constituye un sistema electoral forjado, en base a los principios de participación, publicidad, moralidad y control ciudadano (Constitución Política de







Colombia, 1991, arts. 258-265). Dentro de este marco, la fe pública representa un valor instrumental ya que asegura que las decisiones colectivas vitales puedan hacerse en base a procedimientos que sean confiables y verificables. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la fe pública no es una formalidad si no que es un mecanismo de protección de la democracia y del Estado social y democrático de derecho.

La Sentencia C-159 de 2021, en tanto, estudió los actos notariales digitales y reiteró que la función notarial adquiere una dimensión institucional que trasciende lo privado. Ya no se trata solo de certificar actos entre particulares, se trata de contribuir a la integridad de los sistemas públicos al garantizar que la información con relevancia jurídica sea auténtica, íntegra y verificable. Este razonamiento es plenamente trasladable al ámbito electoral en donde la certeza documental constituye un requisito necesario para la validez de las candidaturas, la financiación transparente y de los procedimientos de participación ciudadana (Corte Constitucional, 2021, p. 9).

Lo electoral y lo fiscal están silogísticamente resididos en un espacio donde la actuación notarial conecta con la gestión pública del financiamiento político. La ley 1474 del 2011 también llevó a cabo algunas reformas que buscan garantizar la transparencia, la trazabilidad y el control del uso de dinero público y privado en los órganos del Estado. Aunque no es exclusivamente la ley para el sistema electoral, los principios que defiende y que le han valido distintas adhesiones por parte de la comunidad académica — publicidad, integridad, vigilancia— son aplicables a documentos notariales vinculados con campañas electorales y con la certificación de información económica de impacto público (Ley 1474, 2011, arts. 3 y 70).

El notario, al certificar documentos que tengan que ver con organizaciones políticas o bien de movimientos significativos de ciudadanos o bien con transacciones que tengan que ver con la financiación electoral, se convierte en una suerte de gestor indirecto de la confianza democrática. Cualquier documento que se certifique es un acto cuya verdad puede incidir en la forma en que se disputan y distribuyen los poderes públicos. De ahí que la doctrina contemporánea en torno al tema sea propensa a conceder que el notariado ha de entender su desempeño dentro de un marco más amplio del que, como el de la seguridad jurídica, se alzarían en cruz los principios de la integridad electoral y el de la sostenibilidad fiscal.






Desde la óptica fiscal, la colaboración del notario en los actos con trascendencia electoral también propone garantizar que la verificación documental sea conducente a la gestión satisfactoria de recursos. Ha alertado la Contraloría General de la República en relación a que toda actividad relacionada con la gestión de los bienes públicos —directa o indirectamente— tiene que estar controlada, y sometida a mecanismos selectivos de control posterior (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 267). En la medida en que las campañas políticas, los sujetos electorales, entre otros, presenten información financiera con relación con documentos que son autenticados por el notario, la fe notarial permite establecer una evaluación de la legalidad, de la transparencia y de la veracidad a la vez que, por supuesto, también permite establecer ciertos límites de legalidad.


En este sentido, el notariado se sitúa en un momento intermedio entre la democracia electoral y el control fiscal del estado: la intervención del notario certifica actos que inciden en la competencia política, pero también da fe de documentos que pueden comprometer recursos públicos o privados sujetos a vigilancia fiscal. Considerando lo cual, lo electoral no entraña algo sin lo fiscal y viceversa si aceptamos que la fe pública es la que da sustento a la validez documental.

Lo anterior demuestra que la vinculación existente entre el notariado y el sistema electoral no se relaciona como algo accidental, sino que resulta guardar una estructuración. Con el transcurso de la vida democrática y la inclusión de tecnologías, formas de participación y mayores exigencias en la materia, el notariado realiza el papel de contribuir a que la información que sustenta el ejercicio del poder político sea veraz, íntegra y comprobable. Este es el eje desde el cual cabría entender la vinculación existente entre derecho electoral, control fiscal y la función notarial como ejes de la estructura interdependiente que presenta el Estado constitucional contemporáneo.

4.2. Marco constitucional y legal del derecho electoral aplicable al notariado

El sistema electoral colombiano se fundamenta en un conjunto de principios constitucionales que garantizan la autenticidad del voto, la igualdad en la competición política, la transparencia de los procesos electorales y la fiscalización de la financiación política. Estos principios encuentran un desarrollo normativo en leyes estatutarias, en la arquitectura institucional del Estado, y para el efecto el notariado, aunque no se considera parte del aparato electoral, cumple funciones que son esenciales para asegurar la





trazabilidad documental y la integridad de los actos jurídicos que afectan la vida democrática.

4.2.1. Fundamento constitucional (arts. 258–265 C.P.)

La Constitución Política de 1991 regula el sistema electoral desde los artículos 258 a 265 de sus disposiciones, y a partir de los cuales se establece lo concerniente al sufragio, la organización institucional y la forma de control.

El artículo 258 establece que “el voto es un derecho y un deber del ciudadano” y que éste debe ser expresado en condiciones de libertad, secreto e igualdad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 258). La responsabilidad notarial conecta a este principio cuando autentica documentos a través de los cuales se permite el ejercicio del sufragio, o por los cuales se experimentan los mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 265 atribuye al CNE (Consejo Nacional Electoral) la atribución de asegurar la transparencia del proceso electoral, la vigilancia de la financiación de las campañas y la validez de los actos electorales. La certificación notarial adquiere relevancia al respecto en numerosas ocasiones, y muy en particular cuando candidato/as o movimientos deben demostrar el cumplimiento de requisitos formales para participar en las elecciones o mecanismos de participación. La Corte Constitucional ha entendido estos artículos en cuanto a garantía de integridad democrática: los procedimientos electorales requieren documentos auténticos, verificables y producidos de acuerdo con los estándares de fe pública. Así pues, la actuación notarial pasa a ser constitutiva del ejercicio eficaz de estos mandatos constitucionales.

4.2.2. La Ley 1475 de 2011 y la estructura del sistema electoral moderno

La Ley 1475 de 2011, la cual ha recibido el nombre de Reforma de Participación y Democracia, establece el régimen jurídico de los partidos políticos, así como la financiación electoral y la inscripción. No regula la función notarial de forma directa, pero sí determina obligaciones que van vinculadas con documentos autenticados o notarizados.

Entre los elementos más significativos para la función notarial se encuentran los siguientes:



- **La acreditación de los requisitos de las candidaturas**

Los movimientos significativos de ciudadanos deben aportar firmas válidas y certificadas. La recolección de apoyos con frecuencia está acompañada de documentación autenticada, pues confiere una función al notario como garante de la autenticidad de las identidades, los poderes y las declaraciones.

- **La financiación electoral y sus correlativos controles fiscales.**

El artículo 25 establece la obligación de reportar ingresos y gastos de la campaña unidos a soportes verificables. Muchos de esos documentos —contratos, poderes, certificaciones patrimoniales— deben ser autenticados notarialmente para que adquieran validez jurídica y que luego pueden ser objeto de fiscalización por el CNE y la Contraloría General de la República.

- **La publicidad y la transparencia de los actos internos de los partidos.**


La ley reconoce, respetando la autonomía de los partidos, la exigencia de documentos con valor probatorio, la que muchas veces se acompaña con la autenticación y validación notarial para su credibilidad en caso de controversia.

La Ley 1475 demuestra que la función notarial no queda restringida a la vida civil o mercantil, incluso que entiende la participación notarial como una estructura auxiliar del sistema electoral, con la concreta finalidad de poder aportar fe pública documental en un proceso de una gran carga sensitiva democrática.

4.2.3. Interacción entre notariado, Registraduría y Consejo Nacional Electoral

Si bien el notariado no está incluido en la estructura electoral de manera orgánica, su función se entrelaza con dos instituciones relevantes:

- **La Registraduría Nacional del Estado Civil**, que depende del censo electoral y lleva a cabo trámites de identificación, la inscripción de candidatos y la organización logística. La Registraduría ya exige documentos que tengan carácter de autenticidad para la inscripción de candidaturas, para la constitución de movimientos políticos, para la



acreditación de los representantes legales de los candidatos y para la validación de los avales.

- **El Consejo Nacional Electoral (CNE)**, el encargado del control de la financiación política y de la legalidad de las campañas.

Los informes contables deben estar respaldados en documentos válidos jurídicamente, y alguno de ellos autenticados por notario.

La interacción continúa ha generado un espacio jurídico compartido en el que el notariado será el garante de la veracidad documental. Por eso, documentos que antes eran considerados meras formalidades civiles servirán ahora de prueba en las investigaciones administrativas y fiscales relacionadas con campañas de elecciones.


La introducción de la digitalización de las elecciones, reforzada posteriormente por la Sentencia C-159 de 2021, se amplió aún más. La Corte validó la transición hacia el uso de sistemas electrónicos de autenticación y certificación, e hizo énfasis en que los actos notariales digitales deben ofrecer la misma protección de la fe pública que la de los actos presenciales (Corte Constitucional, 2021, p. 9). Esto se traduce en nuevas obligaciones tecnológicas de las notarías que interactúan con plataformas del CNE, Registraduría y Contraloría.

4.2.4. Alcance fiscal del régimen electoral

La vertiente fiscal del derecho electoral no es un mero elemento secundario, sino un eje que permite articular tres sistemas:

1. El control del gasto electoral (CNE y Contraloría);
2. La trazabilidad documental de los ingresos y las ayudas de los ciudadanos;
3. La autenticidad notarial de los actos jurídicos que tienen repercusiones financieras y políticas.

Las certificaciones notariales pueden incidir directamente en:

- la validez y/o eficacia de los contratos de campaña que sean suscritos,
 - la transparencia de los donativos que sean recibidos,
 - la legitimidad de las listas de firmas que sean presentadas,
- 

- la trazabilidad de los documentos que sean utilizados para auditorías fiscales,
- y/o la coherencia de las declaraciones patrimoniales o financieras que sean presentadas.

Por ello, puede sostenerse que el notario actúa a la vez como un gestor indirecto del sistema electoral-fiscal, en la medida en que estas certificaciones le prestan al Estado un apoyo a la hora de verificar la veracidad y legalidad de los soportes que sean presentados ante las diversas organizaciones de control.


Esta función también se amplifica en los escenarios de litigio electoral, dado que la autenticidad de los documentos puede ser decisiva para la validez de una elección o para la eventual sanción a la campaña.

4.3. El notariado frente al control fiscal de campañas políticas

La participación notarial en el campo electoral toma un particular sentido si la analizamos desde los mecanismos de financiación de las campañas políticas y el control fiscal correspondiente. Si bien el notario no es parte del proceso electoral en el sentido político o administrativo, lo cierto es que su participación tendrá efectos directos sobre la verificación de documentos, la trazabilidad de soportes económicos y la autenticidad de información de impacto fiscal. Esta interacción generará responsabilidades debido al tratamiento de documentos que, al ser parte de investigaciones o auditorías, podrán tener incidencia en las decisiones del Consejo Nacional Electoral (CNE) y de la Contraloría General de la República.

4.3.1. Conexión entre fe pública y responsabilidad fiscal

La Ley 610 de 2000, la cual regula la responsabilidad fiscal, indica que serán sujetos del proceso aquellos que, a cualquier título, administren o manejen dinero que sea público (artículo 5). No obstante, como los notarios no administran recursos electorales, sus actos pueden incidir substancialmente en la transparencia del uso de esos recursos. Una certificación incorrecta o negligente puede acarrear la posibilidad de no poder rastrear la trazabilidad financiera de una campaña, lo que podría generarse en riesgos de:

- 
- gasto electoral omitido reportar,
 - financiación irregular,
 - ocultación de aportes,
 - manipulación documental.

En tales escenarios, la Contraloría puede requerir documentos notariales dentro de auditorías posteriores y selectivas, pues la autenticidad documental es indispensable para la evaluación del daño fiscal o la posible violación al principio de transparencia.


La jurisprudencia constitucional, particularmente la Sentencia C-131 de 2013, ha reiterado que la responsabilidad fiscal puede ser compatible con la autonomía de los particulares que realizan funciones públicas, siempre que su actividad arroje al patrimonio estatal (pág. 10). Si bien es cierto que el notario no maneja fondos electorales, su papel cumple una función en la cadena de custodia documental, por tanto, le puede llegar a articularse de manera indirecta con la fiscalización del gasto político.

4.3.2. Papel del notario en auditorías del CNE y la Contraloría

La responsabilidad de la vigilancia de la financiación o de la legalidad de las campañas recae fundamentalmente, en este sentido, en la validez y autenticidad de los documentos que recibe el Consejo Nacional Electoral. En este sentido, las pruebas notariales tienen la función particular de:

- comprobar aportes y donaciones;
- verificar los gastos reportados;
- acreditar identidad y representación legal;
- demostrar la existencia de contratos o compromisos financieros.

La Contraloría por su parte también puede exigir la entrega de los documentos notariales en investigaciones referidos a:

- la posible desviación de recursos públicos en las campañas de los estados;
 - el uso irregular de bienes públicos oficiales para la realización de prácticas proselitistas;
- 

- la posible contratación de forma irregular en el tiempo de las campañas electorales.

Cada vez que el notario público da fe de un acto, que servirá como apoyo para dichos procedimientos, la función del notario público tiene, por lo tanto, una finalidad simultáneamente fiscal y electoral. En otras palabras, de lo que el notario público da fe no es un acto privado, sino un soporte que puede tener incidencia en la toma de decisiones respecto a la legalidad de una campaña.

4.3.3. Notariado y prevención de fraude electoral con impacto fiscal

Un defecto electoral raramente se produce en forma aislada a un defecto fiscal. La manipulación documental —por ejemplo, en declaraciones patrimoniales, poderes o certificaciones— sirve para:

ocultar la verdadera fuente de financiación;

- justificar gastos ficticios;
- camuflar aportes prohibidos;
- simular contratos para evitar auditorías.

La fe pública actúa como barrera frente a estas prácticas. De ahí que la Corte Constitucional haya dicho de forma reiterada que la función notarial debe ser adjudicada con niveles reforzados de diligencia cuando el documento pueda tener impacto que sea de interés general (como refleja la Sentencia C-159 de 2021, p. 9).

Esto sitúa al notario en la línea de fuego: su diligencia previene riesgos fiscales y democráticos; su inacción puede ser un vehículo para las desviaciones que procuran la irregularidad del proceso electoral.

4.3.4. Naturaleza preventiva de la función notarial en materia electoral-fiscal

El Notariado no se concreta en una decisión política... Pero sí en la higiene documental que da soporte a los procesos democráticos. De hecho, el rol del notariado en la materia puede ser resumido en tres funciones complementarias:

- **Función probatoria:** el recurso notarial debe garantizar que los documentos puedan ser considerados verídicos, completos y verificables.
- **Función preventiva:** el recurso notarial debe permitir evitar que documentos defectuosos puedan ser utilizados con vistas a eludir los controles electorales y fiscales.
- **Función de trazabilidad:** el recurso notarial debe permitir a las autoridades reconstruir el flujo financiero que sirve de soporte a un proceso electoral, y reconstruir la cadena de decisiones que sirvieron como soporte de una campaña electoral.

Las tres funciones enunciadas permiten fortalecer la coacción del Estado para fiscalizar el gasto político y aseguran que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, de publicidad y de transparencia.

4.4. Transparencia y trazabilidad de los actos notariales en procesos electorales

La transparencia en materia electoral implica que las conductas con efectos en el proceso de tipo democrático se encuentren sustentadas por documentos fidedignos, verificables y auténticos. En Colombia, la actividad notarial puede ser entendida como el mecanismo que confiere autenticidad a los documentos. La fe pública se manifiesta, como se argumenta en cierto sentido, como una forma de resguardo no solamente para con los actos en particular, sino en favor del interés general, dado que se garantiza la correcta integridad de los documentos que a posteriori servirán a la Registraduría, al CNE o a la Contraloría.

La ley fundamental conoce la transparencia como un principio propio de la función pública, principio que incluye los documentos notariales en situaciones donde sus efectos trascienden el ámbito de lo privado. El artículo 209 prescribe que la función pública debe desplegarse desde los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209). En procesos de tipo electoral, los principios mencionados cobran mayor fuerza.

4.4.1. Trazabilidad documental y lucha contra la opacidad electoral

La trazabilidad documental hace referencia a la posibilidad de reconstruir la procedencia, el tránsito y el destino que ha tenido la información. En el ámbito electoral, la trazabilidad resulta imprescindible para poder verificar la procedencia de donaciones, la legitimidad de los contratos de campaña, la validación de poderes o representaciones jurídicas, la validación de firmas en los procesos de inscripción, la correspondencia entre los gastos declarados y su soporte notarial. Cuando un documento es autenticado por el notario se introduce inmediatamente en un ecosistema de Control institucional, que facilita la posibilidad de ser rastreado por el CNE o la Contraloría. La Ley 1474 de 2011 refuerza este principio al exigir que la administración pública implemente para la trazabilidad de los documentos y transacciones de la administración pública sistemas de información con relevancia fiscal (Ley 1474, 2011, art. 70), lo que se extiende a los documentos notariales que sirvan de soporte en la materia electoral.

4.4.2. Sistemas electrónicos y control automatizado

Las transformaciones tecnológicas han modificado la forma en que se prestan los servicios notariales. La sentencia C-159 del 2021 validó expresamente lo que hoy se conoce como los actos notariales electrónicos siempre que la autenticidad, la integridad y la disponibilidad queden garantizadas. En términos simples, la digitalización sirve para aumentar el grado de control estatal, pero no para reducirlo. En materia electoral, un documento notarial digital:

- deja una huella electrónica verificable;
- facilita el cotejo automático con bases de datos del CNE;
- reduce el riesgo de falsificación;
- aumenta la disposición de una capacidad de auditoría siguiente.

Este avance permite que la función notarial se involucre —sin perder su autonomía— en una arquitectura institucional más robusta frente al fraude documental y el ocultamiento de recursos.

4.4.3. El notario como garante de integridad pública

La confianza en los procedimientos electorales depende, en parte, de la credibilidad en los escritos que los rigen, ya que desde dicha perspectiva el notario se erige como garante institucional que:

1. Evita la circulación de documentos defectuosos.
2. Previene el uso instrumental del acta de autoridad para justificar la comisión de actos ilegales.
3. Colabora con la transparencia de la contienda electoral.

De este modo, la función notarial se erige en un soporte del ecosistema democrático incluso sin poder coadyuvar en las prácticas electorales.

4.5. Ética, responsabilidad social y deber de diligencia del notario en escenarios electorales

El ejercicio de la función notarial debe su razón de ser a la confianza que confiere la fe pública. Se repite que la confianza no deriva de la dignidad del cargo, sino que la confianza se produce por el inexorable cumplimiento del deber de diligencia, en particular, en aquellos contextos de gran sensibilidad democrática, como el de los procesos electorales.

4.5.1. El principio de moralidad administrativa en la función notarial

El notario es un particular que ejerce función pública y, como tal, se encuentra sujeto al principio de moralidad administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución. Dicho principio exige que las actuaciones del notario:

- Tener cuidado en prevenir el abuso del derecho;
- Evitar instrumentalizar el servicio para fines políticos no adecuados;
- Asegurar la transparencia en actos que tengan cargas electorales.

La moralidad toma una dimensión más acentuada cuando el documento que el notario da autenticidad puede influir en la selección de diferentes cargos públicos o la distribución de la fuerza política.

4.5.2. Deber reforzado de diligencia electoral

Si bien el notario no participa en una campaña, si está capacitado para velar por el cumplimiento de ciertos requisitos legales mínimos en relación con el acto jurídico, y en particular, cuando pueda afectar a cuestiones tales como las siguientes:

- la financiación;
- la constitución de movimientos;
- la representación legal para los partidos políticos;
- la impugnación de avales y apoyos;
- la inscripción de candidaturas.

La deficiente autenticación puede transformarse en un medio de fraude o manipulación de carácter político, si bien puede llegar a dar lugar a consecuencias disciplinarias o, si se prolonga la actuación negligente, a la responsabilidad fiscal.

La Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario) disponen que será toda autoridad que ejerce la función pública —aunque los notarios también lo son— la que habrá de actuar con diligencia, con imparcialidad y con transparencia, e incorpore de forma imprescindible los actos que puedan provocar, decirlo de alguna manera, efectos electivos.

4.5.3. Responsabilidad social del notario frente a la democracia

La doctrina actual sobre la función notarial sostiene que el notario se encuentra en la tesitura de no solo garantizar la seguridad jurídica, sino también la estabilidad institucional, y en el ámbito de la justicia electoral la responsabilidad social del notario incluye el deber de:

- fomentar la legalidad en la competencia política;
- evitar el uso de documentos defectuosos o falsificados;
- garantizar que la información presentada ante las autoridades sea veraz;
- actuar como una especie de doble filtro técnico frente a la corrupción.

El trabajo del notario también es aportador, aunque indirectamente, de legitimidad de la voluntad popular.



4.6. Conclusiones del Capítulo IV

La investigación del vínculo entre el notariado, el derecho electoral y el control fiscal lleva a la conclusión de que la función notarial desempeña un papel fundamental en la defensa de la anchura democrática, ya que la intervención notarial actúa de la manera siguiente en tres dimensiones, a saber:

- **Dimensión electoral:** el notario autentica los documentos que intervienen en la formación de las candidaturas, de los movimientos ciudadanos, de la financiación política y del cumplimiento de los requisitos formales.
- **Dimensión fiscal:** los documentos notariales son la base para las auditorías a través del CNE y la Contraloría, así como para la trazabilidad del gasto político.
- **Dimensión ética:** el comportamiento notarial desborda la confianza pública ya que la diligencia o negligencia puede potenciar o debilitar la legitimidad del sistema electoral.

Y se demuestra así que el notariado, si bien no puede considerarse un órgano del proceso electoral, es un actor institucional imprescindible en la arquitectura del control político y fiscal del Estado colombiano.



Capítulo V


Derecho comparado del notariado, el control fiscal y el sistema electoral

5.1. Introducción: el valor del derecho comparado en el estudio del notariado

El derecho comparado es un recurso metodológico crucial para aprehender la historia de las instituciones jurídicas en la pluralidad de contextos que le son propios y para juzgar la eficacia de los modelos normativos que adoptaron los Estados. En el caso del notariado, el análisis comparado permite constatar cómo diferentes tradiciones jurídicas han dado respuesta a la tensión estructural que se produce entre la fe pública, el control del Estado y la autonomía funcional, particularmente en la relación del notariado con sectores sensibles como el control fiscal o el de la confección de listas electorales (Carbonnier, 2004).

En las sociedades y sistemas actuales, el notariado ya no puede ser interpretado solamente como un instrumento de seguridad jurídica privada que se concreta en su propia función, sino que, dada la declaración que expide un notario con relación a los actos que son públicos —financiación política, constitución de organizaciones electorales, la autenticación de documentos que son utilizados en auditorías fiscales o en procedimientos electorales— tiene un especial protagonismo institucional (Pérez-Prendes, 2010). Por esta razón, resulta preciso estudiar el papel que han dado otros ordenamientos al notario frente a los órganos de control y las autoridades electorales, así como las consecuencias jurídicas que derivan de su actuación.

El estudio comparado, en la misma línea de lo que se acaba de argumentar, permite salir de la lectura aislada del modelo colombiano. Contraponiéndolo con la experiencia extranjera es posible encontrar pautas comunes, soluciones normativas disímiles, así como buenas prácticas institucionales que pueden servir de guía para el fortalecimiento del propio sistema nacional. En particular, los modelos español, chileno y mexicano brindan contextos particularmente útiles para su análisis pues comparten junto a Colombia una tradición jurídica de corte romano-germánico, aunque añaden sus propias



soluciones en materia de control notarial, de fiscalización y de vinculación de dicho control con los procesos electorales (García-Gallo, 1996).

Desde una óptica metodológica, el derecho comparado tampoco puede confundirse únicamente con la descripción de normas jurídicas extranjeras. Su sentido es: interpretativo y crítico, en cuanto permite hacer juicios acerca del grado de eficacia de las soluciones adoptadas, de su pertinencia con los principios constitucionales y sus efectos sobre la legitimidad democrática (Zweigert & Kötz, 1998). En este sentido, el presente capítulo mantendrá un principio comparativo práctico, en particular, orientado a la forma diferente de regulación por cada orden jurídico de la intervención notarial en los actos con relevancia pública, con mecanismos de control de fiscalización y de procesos electorales.

El modelo notarial español, por ejemplo, destaca por su intensa vinculación con la administración pública, la severidad de su control fiscal y su participación indirecta, pero importante en los procesos electorales gracias a la certificación de los actos societarios y patrimoniales que hacen parte de la vida política (Roca Sastre, 2001). El modelo notarial chileno, por su parte, ha sido objeto de encendidos debates sobre la transparencia, la concentración de funciones y el control del gasto, lo que ha motivado propuestas de reforma debido a la idea de robustecer las formas de control por parte del Estado (Silva Bascuñán, 2009). El modelo notarial mexicano presenta, por su parte, un sistema extremadamente descentralizado, en el que se produce una importante vinculación entre el notariado y los procesos electorales con especial énfasis en la certificación de actos relacionados con la política y la participación en los procedimientos de democracia participativa (Fix-Fierro, 2014).

El análisis de estos tres modelos servirá para observar cómo los diferentes países abordan una serie de cuestiones centrales respecto de los cuales se puede ver una diferencia mayor que menor:

- la naturaleza pública o privada del notariado;
- el alcance del control fiscal sobre la actividad notarial;
- las responsabilidades del notario en caso de irregularidades con consecuencias electorales;



- y la utilización de herramientas tecnológicas para garantizar la transparencia y la trazabilidad documental.

En el caso de Colombia, este ejercicio comparado es bastante relevante, puesto que el sistema nacional se encuentra en una etapa de transición hacia un modelo de control más preventivo y digitalizado, tal como se ha mencionado en los capítulos anteriores. La comparación nos permitirá determinar si las soluciones adoptadas en Colombia se encuentran en la misma línea de tendencias internacionales o, por el contrario, en qué medida van a requerir ajustes normativos e institucionales para fortalecer la fe pública y, por ende, la confianza ciudadana.


Finalmente, este capítulo no tiene como objetivo traernos acríticamente modelos extranjeros; su objetivo es el de entregar insumos analíticos que orienten a una reflexión crítica sobre el futuro del notariado colombiano, hay que tener presente que el contexto actual considera la transparencia fiscal, la integridad electoral y la transformación tecnológica como retos incontestables del Estado constitucional contemporáneo (Ferrajoli, 2011).

5.2. La dimensión notarial en la tradición español: control fiscal, servicio público y proyección electoral

El notariado es uno de los modelos más institucionalizados en la tradición jurídico-continental, con una fuerte imbricación con la administración pública y con un régimen de control muy estricto especialmente en el aspecto disciplinario y tributario. Y es que esta idea encaje, precisamente, en que el notario es entendido desde la concepción del notario como el funcionario público que ejerce la fe pública, el cual no agota su actuación en la esfera privada, sino que tiene un desarrollo estructural en la organización jurídica del Estado (Roca Sastre, 2001).

5.2.1. Naturaleza jurídica del notario en el ordenamiento español

En España, el notario está llamado a ejercer una función pública de la cual se ha hecho girar su uso a una clara subyugación a unos principios de legalidad, imparcialidad y control administrativo. Así nos encontramos ante una realidad pública que radica en una relación orgánica con el Ministerio de Justicia y con el Consejo General del Notariado que



son los órganos que se ocupan del control administrativo, la disciplina y de la coordinación del servicio (Pérez-Prendes, 2010).


La fe pública que se menciona en los precedentes (voluntad e instrumento), es vista como una garantía del orden jurídico más que como una prerrogativa individual. En consecuencia, el notario español no se limita a dar fe de la voluntad de las partes, sino que debe controlar la legalidad del acto notariado, asesorar imparcialmente a las partes e intentar prevenir conflictos futuros que puedan derivarse de la interpretación de las obligaciones que se hubiesen generado de dicho acto. Esta función de prevención es lo que nos permite entender porque el notariado español ha sido ampliamente considerado, desde tiempos remotos, como un bastión del orden jurídico y como una ayuda inexcusable del sistema judicial (Roca Sastre, 2001).


5.2.2. Régimen de control del notariado

Uno de los rasgos más destacados del modelo español lo constituye el régimen de control fiscal intensivo al que queda sujeta la actividad del notariado. Los ingresos de los notarios provienen de un arancel fijado normativamente, por lo que quedan muy reducidas las posibilidades de discrecionalidad económica y permite una fiscalización objetiva de su actividad (García-Gallo, 1996).

- El control fiscal se concreta en tres planos:
- Supervisión fiscal ordinaria, en cuanto que los notarios están sometidos a las obligaciones fiscales que, como profesionales que son, les corresponden.
- Supervisión administrativa del arancel, que evita prácticas abusivas o desviaciones económicas.
- Supervisión contable institucional, ejercida por los órganos de inspección del notariado.

Este esquema regulariza la actitud transparente del servicio y normaliza la legitimidad de la fe pública, dado que la actividad no se considera como una fuente opaca de ingresos, sino como una actividad regulada y, por lo tanto, sometida a rendición de cuentas (Ferrajoli, 2011).





Desde la óptica comparada este modelo resulta el opuesto de los sistemas en donde el control fiscal es más laxo o está fragmentado y supone un referente que exhibe interés para países que deseen reforzar la imagen de confianza hacia la función notarial.

5.2.3. Proyección electoral indirecta de la función notarial


Sin perjuicio de que uno de los rasgos distintivos del notariado español resida en la ausencia de participación de este en la organización de elecciones, el notariado interviene en la certificación de actos societarios, patrimoniales y documentales cuya proyección electoral indirecta es notable. Los notarios intervendrán en la certificación de aquellos actos que, además de estar en la órbita de la política o de dar lugar a la vida de la mencionada, también contribuyen a ella, tales como:


- la creación o modificación de partidos políticos o de fundaciones vinculadas;
- la constitución de poderes o el otorgamiento de poderes para representación política;
- la autenticación de documentos financieros que serán utilizados en el desarrollo de campañas;
- la certificación de acuerdos y actos de cuño político que podrán incidir en elecciones.

La doctrina ha destacado que esta intervención, aunque técnica y no electoral, también ayuda a la publicidad referida de los actos políticos, toda vez que el notariado certifica la legalidad de documentos que pueden ser utilizados como prueba en los procedimientos que pueden llegar a ser los electorales o de control financiero (Zweigert & Kötz, 1998).

5.2.4. Control disciplinario y responsabilidad del notario

Así las cosas, el modelo español también destaca por el rigor de su régimen disciplinario, que refuerza la idea de la fe pública como contraprestación de responsabilidades reforzadas. De esta forma, las infracciones notariales pueden acarrear severas sanciones administrativas, de tal forma que se estimula el hacer diligente en los actos notariales que son susceptibles de producir efectos en el público en general.





Este tipo de aproximación disciplinaria encuentra sentido en la idea de un derecho público que anuda el concepto de la prevención del daño institucional con la mera reparación de los daños sufridos por las personas en quienes la fe pública ha producido efectos nocivos. Dentro del ámbito del derecho electoral, esto es posible en tanto los efectos de la certificación pública defectuosa pueden producir la nulidad del formato político de un proceso electoral enteramente (Ferrajoli, 2011).

5.2.5. Valor del modelo español para el caso colombiano


Desde la óptica de la comparación, el modelo español exhibe una serie de enseñanzas sobre el sistema latinoamericano, en especial el colombiano:

- la existencia de un notario como agente institucional de legalidad,
- la evidencia de la existencia de un control fiscal estructurado, continuo y efectivo,
- la capacidad de esbozar la función notarial en un marco general de transparencia democrática,
- la importancia de un régimen disciplinario eficaz como un mecanismo preventivo.

Todas estas características no son transferibles de manera directa, pero constituyen insumos de relevancia a recabar para evaluar el fortalecimiento de la utilización del notariado dentro del sistema fiscal y electoral colombiano.

5.3. El modelo notarial chileno: transparencia, control del gasto y debates de reforma

El notariado chileno, en las últimas décadas ha constituido uno de los sistemas de notariado más debatidos de la región a partir de la tensión existente entre la concentración de funciones, el control económico y las exigencias de transparencia. A diferencia de otros modelos procedentes de la tradición romano-germánica, el modelo chileno evidencia una estructura notarial que cuenta con amplias potestades prácticas y una fiscalización históricamente fragmentada que ha propiciado un considerable debate académico y político en torno a la necesidad de reformas institucionales (Silva Bascuñán, 2009).



5.3.1. Naturaleza jurídica y organización del notariado en Chile

En este país, el notario es un ministro de fe que cumple una función pública, pero su organización tiene características singulares. Si bien existe una formal adecuación a la función pública, en la práctica se ha dado constancia de una alta concentración de competencias y una fuerte fidelidad al mercado de servicios notariales, lo que ha hecho surgir dudas respecto a la suficiencia de los controles estatales (Vergara Blanco, 2013). La doctrina chilena ha aducido que esta configuración híbrida —función pública con incentivos económicos privados— ha generado problemas de acceso, de transparencia y de control, sobre todo en relación con aquellos actos notariales que tienen un impacto en las problemáticas de interés general (Atria, 2016). En este sentido, la fe pública entra en relaciones reforzadas de rendición de cuentas.

5.3.2. Control fiscal y comercial de la actividad notarial


Uno de los ejes que han sido centrales en el debate chileno ha tenido que ver con el control del gasto y de los ingresos notariales, pues a diferencia del modelo español donde los aranceles y la fiscalización se hallan rígidamente normados, en Chile la regulación económica ha sido históricamente menos dura, posibilitando ciertas prácticas de concentración y elevada rentabilidad en determinadas notarías (Contreras, 2018).

Tal situación ha permitido poner en entredicho la congruencia del sistema con principios como el de la igualdad ante la ley o la transparencia administrativa, mucho más si los actos notariales potencian o son el apoyo de operaciones que tengan un alcance fiscal o político. O, incluso, si la falta de controles económicos fuertes era identificada como un riesgo para la legitimidad institucional del notariado (Silva Bascuñán, 2009).

5.3.3. Proyección electoral y deferencia de los actos políticos

Si bien el notariado chileno no forma parte formal del sistema electoral, sí que su intervención se hace importante en un número significativo de etapas del proceso democrático. Los notarios participan en la deferencia de documentos que tienen que ver con:

- constitución de partidos y movimientos políticos;
- autenticación de declaraciones y poderes;

- 
- deferencia de firmas que tienen que ver con causas de intervención ciudadana;
 - certificación de actos jurídicos para que incidieran en las campañas electorales.

Esto convierte al notario en un actor indirecto del proceso electoral cuya actuación se traduce en la transparencia y en la fiabilidad de los procedimientos democráticos, advierte Atria (2016). La doctrina ha afirmado que la no existencia de controles puede permitir comportamientos irregulares, en condiciones que tienen que ver con el origen de la financiación política o la propia validez de los documentos.

5.3.4. Debates de reforma y refuerzo del control estatal

Con estas cuestiones en mente, Chile ha vivido en estos últimos años un conjunto de propuestas de reforma del sistema notarial, orientadas a

- reforzar así la fiscalización económica;
- diluir la concentración de las notarías;
- implementar más altos estándares de transparencia;
- modernizar los sistemas de certificación mediante recursos digitales.


Estas propuestas son reflejo de una tendencia regional hacia la reconfiguración del notariado como institución sujeta a controles más estrictos, acorde a las exigencias de integridad pública y confianza democrática (Vergara Blanco, 2013).

Desde una mirada comparada, el caso chileno resulta particularmente ilustrativo respecto de Colombia, en tanto que expone los peligros de un sistema notarial con controles débiles y la relevancia de anticiparse a reformas que refuercen la fiscalización de la renta pública y la rendición de cuentas.

5.3.5. Aportes y advertencias del modelo chileno para Colombia

A partir del modelo chileno puede extraerse un conjunto de advertencias interesantes:

- la necesidad de evitar una excesiva concentración del servicio notarial;
- 

- 
- la importancia de un efectivo y transparente control económico;
 - la dimensión de la función notarial en la legitimidad en las elecciones;
 - y el valor de las reformas preventivas ante crisis de confianza en las instituciones.

Estas advertencias son muy adecuadas para el sistema colombiano, que atraviesa una etapa de transición hacia mecanismos de control más preventivos, digitales y orientados a la integridad pública.


5.4. El modelo notarial en México: control local, descentralización y participación en las elecciones

El notariado en México se caracteriza por una descentralización estructural que establece en las entidades federativas la regulación, organización y control del servicio notarial, dando lugar a un mosaico normativo encadenado con estándares de control fiscal, disciplinario, así como con los procesos electorales variables (Fix-Fierro, 2014). Desde la perspectiva comparada, el caso mexicano resulta especialmente ilustrativo para debatir sobre los riesgos y las oportunidades de un modelo donde la fe pública se desarrolla bajo controles eminentemente locales.

5.4.1. La naturaleza jurídica del notario en México

El notario en México es un profesional del derecho al que el Estado le ha otorgado la fe pública, aunque su nombramiento, su control y su régimen disciplinario están sujetos en gran medida a las autoridades estatales; en este sentido, el control judicial refuerza la autonomía local, aunque introduce asimetrías en las formas de control y fiscalización entre entidades federativas (Fix-Zamudio, 2006).

En línea con la doctrina, la descentralización hace que el servicio se adecue a las realidades locales, pero no permite que la homogeneidad de los estándares de transparencia y rendición de cuentas se consolide, y mucho menos hace que los actos notariales adyacentes al sistema electoral resulten homogéneos (Carbonnier, 2004).



5.4.2. Control fiscal y económico del notariado mexicano

El control fiscal que se ejerce sobre el Colegio Nacional de Notarios y los notarios en México se lleva a cabo mediante una auditoría fiscal en el ámbito del gobierno de la Unión, así como mediante los órganos de control del gobierno de las Entidades federativas, lo cual genera una especie de control fiscal mixto; es decir, los notarios están sujetos a un régimen de obligaciones fiscales muy estricto, pero la fiscalización del arancel del notariado y la de la prestación del servicio de notariado fluctúa entre una autoridad fiscal federal a la que los notarios estén sujetos y la de las autoridades de las Entidades federativas, que en muchos casos difieren bastante de la prestación del servicio de las otras Entidades federativas (Fix-Fierro, 2014).

Esta heterogeneidad ha sido objeto de críticas, dado que, en parte, puede crear espacios de falta de suficiencia económica entre el alimento para la defensa del servicio de los notarios y las prácticas en la prestación del servicio del notariado, entonces, desde la perspectiva del Derecho comparado y lo que intenta desarrollar la reforma, el modelo del notariado mexicano se aleja del modelo que se sostiene en el Derecho notarial español -más centralizado- y también del modelo chileno -en trámite de reforma-, mostrando la falta de posibilidades de coordinar controles en un Estado de Derecho federal.

5.4.3. Interacción del notariado con los procesos electorales

Uno de los aspectos más relevantes del notariado mexicano es su conexión con los procesos electorales de tipo local. Los notarios efectúan actividades de certificación asociadas a la: constitución de los partidos políticos locales; validación de asambleas y acuerdos internos; validación de las firmas correspondientes a las candidaturas independientes; fe de hechos vinculados a los procedimientos electorales o de democracia participativa.

Esa forma de interacción le tributa al notariado un papel operante en la vida democrática, especialmente en situaciones en donde la fe pública es insoslayable para acreditar hechos o para validar procedimientos (Zweigert & Kötz, 1998). La doctrina ha advertido que esa interacción con la actividad política exige criterios más estrictos de imparcialidad y diligencia (Pérez-Prendes, 2010).

5.4.4. Riesgos y controles en los espacios electorales

La intervención del notariado en los procesos electorales del Estado mexicano ha evidenciado ciertos riesgos: la utilización estratégica de la fe pública para validar hechos controvertidos; la presión política a los notarios locales; la desigualdad en criterios entre las entidades federativas.

Esos riesgos han propiciado la discusión de la información de protocolos, un mayor control de la intervención notarial o de la adopción de mecanismos de financiación que oriente la neutralidad del notario en actuaciones vinculadas a procesos electoral (Ferrajoli, 2011).

5.4.5. Lecciones que aporta el modelo mexicano para Colombia

Con base en la experiencia mexicana pueden extraerse lecciones importantes para Colombia:


- la importancia de articular controles fiscales y de disciplina en sistemas descentralizados;
- la importancia de cuidar la independencia notarial ante presiones políticas locales;
- la importancia de protocolos precisos cuando el notario/a actúa en procesos electorales.

Utilizando esas lecciones, se pueden fortalecer los mecanismos de coherencia del sistema colombiano bajo escenarios democráticos de participación ciudadana.

5.5. Síntesis comparada.: lecciones institucionales para el notariado colombiano

El contraste de los modelos español, chileno y mexicano permite encontrar tendencias comunes y diferencias estructurales relevantes para el caso colombiano. Lo primero a obedecer es que el carácter público de la función notarial es un componente que se comparte con distintos niveles de integración administrativa como de control fiscal.

En segundo lugar, los sistemas comparados manifiestan que la vigilancia económico-fiscal del notariado es clave para la fe pública. El modelo español se distingue




en que la vigilancia es centralizada, normalmente preventiva; el chileno muestra el peligro de una fiscalización dispersa; y el mexicano revela las dificultades de descentralización propia de contextos federales.

En tercer lugar, la imagen electoral de la función notarial emerge como un elemento común. Así, en los tres países notarios dan fe de actos que están sometidos a impacto democrático lo que obliga a incorporar requisitos altamente reforzados de neutralidad de la intervención, transparencia, seguimiento documental, etc. La comparación muestra que sin controles determinados puede incrementar el riesgo de manipulación política de la fe pública.

Con motivo de las conclusiones, Colombia podría desencadenar las siguientes decisiones:

- el fortalecimiento de un control fiscal preventivo y continuo del notariado;
- la creación de pautas particulares para la actuación notarial en un escenario electoral;
- el fomento de la unión de los órganos de control y las autoridades electorales;
- la continuación del avance de la digitalización como fortaleza del que disponer para crear opacidades y fiscalizar el sistema.

El derecho comparado, en este sentido, no aporta recetas específicas, pero sí criterios informantes de cómo se podrían realizar políticas públicas que puedan reforzar la confianza de la ciudadanía en el notariado como órgano fundamental del Estado de derecho.





Capítulo VI


Responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal del notario en Colombia

6.1. Introducción: función notarial como potestad notarial y sujeción a responsabilidad

El notariado en Colombia es una función pública otorgada por el Estado, ello, ejercido por particulares conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Esta naturaleza jurídica implica que el desempeño del notario va más allá de la esfera privada, situándose dentro de la esfera de la actividad estatal, lo que justifica el estar dispuesto a asumir un régimen de responsabilidades más reforzado. La Constitución Política reitera que los particulares pueden ejercer funciones públicas con las condiciones que señale la ley (art. 123), y que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios de legalidad, moralidad, transparencia, eficacia y responsabilidad (art. 209).

El Decreto 960 de 1970, Estatuto del Notariado, cumple con este mandato constitucional, al momento de definir al notario como depositario de la fe pública, encargado de dar fe de los actos y hechos en virtud de los cuales se producen efectos jurídicos frente a los particulares o frente a las autoridades. La fe pública en este punto no se entiende como una prerrogativa de carácter personal, sino como una delegación del Estado, cuyo objetivo es garantizar la seguridad jurídica y la confianza social en el contenido de los documentos que son producidos por los notarios.

Esta delegación indica que la forma de dar cumplimiento a la función notarial, necesariamente, va ligada a un sistema de responsabilidades administrativas, disciplinarias, fiscales y penales, con el propósito de garantizar la legalidad del servicio, evitar abusos e instrumentalizar el interés superior. En el marco colombiano, particularmente, revisten especial importancia las responsabilidades cuando el actuar notarial tiene lugar en un contexto donde existe interés público (control fiscal o en procesos electorales) en el que la autenticidad del contenido documental puede influir directamente sobre decisiones de carácter público y en la legitimidad democrática.



6.2. Responsabilidad disciplinaria del notario


El notario, en su calidad de persona particular que ejerce la función pública, se ve sometido a la acción disciplinaria impuesta a los servidores públicos, según dispone la Ley 734 de 2002 y hoy regulada por la Ley 1952 de 2019, que disponen que toda persona que ejerce función pública responde de forma disciplinaria por la vulneración de los deberes funcionales, la extralimitación de competencias o la falta de conductas que señala la normativa.

En el ámbito del notariado, la responsabilidad disciplinaria tiene lugar cuando el notario incurre en el incumplimiento de los deberes establecidos en el Estatuto del Notariado, autoriza actos que van en contra de la ley, actúa con negligencia o descuido en la verificación de la existencia de los requisitos de forma exigidos por la ley o, en fin, compromete la imparcialidad que la fe pública ofrece a los ciudadanos. La jurisprudencia constitucional ha reiterado hasta la saciedad que la sujeción disciplinaria de los notarios no es contraria a su autonomía funcional, sino que resulta de la condición esencial de funcionarios públicos por delegación que les pertenece.

Cuando la actuación notarial se relaciona con documentos que tienen una determinada culminación o impacto electoral o fiscal, como las certificaciones, autenticaciones o declaraciones con efectos frente a las autoridades de control, el criterio de diligencia exigible se incrementa. En estos casos, la negligencia o el descuido puede comprometer no sólo la legalidad del acto, sino principios constitucionales, como la transparencia y la moralidad administrativa.

La responsabilidad fiscal, sujeta a la Ley 610 de 2000, busca proteger el patrimonio público de los daños provenientes de la actividad de gestión fiscal irregular, de tal forma que, aunque el notario no administre directamente recursos públicos en muchos casos, su proceder tiene una incidencia indirecta de gran relevancia en la gestión y control de estos, en la medida en que se trate de certificación de documentos soporte de los procesos de fiscalización.

En el ámbito electoral y administrativo, y, por tanto, en el ámbito de las campañas electorales, los documentos notariales pueden ser prueba de auditoría a realizarse por la Contraloría General de la República sobre temas como la financiación de las campañas, el uso de recursos públicos y la justificación de los gastos, donde la autenticidad de la



garantía de la fe pública notarial sirve como elemento para la reconstrucción de la trazabilidad financiera.


La Corte Constitucional ha expuesto que la responsabilidad fiscal no se limita a los administradores del dominio de los fondos públicos, sino que también puede extenderse a aquellas personas que median, por acción u omisión, para que un daño fiscal se produzca de manera relevante. Desde esta óptica, la actividad notarial entra a formar parte de la cadena institucional de control, que conlleva la obligación de llevar a cabo una conducta especialmente diligente cuando los documentos autorizados puedan tener consecuencias patrimoniales para el patrimonio del Estado.

6.3. Responsabilidad penal del notario en el ejercicio de la fe pública

La actividad de la fe pública también puede generar responsabilidad penal entre el notario en el supuesto que su conducta se ajuste a los tipos penales que se encuentran tipificados en el Código Penal. Tal responsabilidad penal va a ser configurada, entre otros casos, cuando el notario incurra en conductas como podrían ser -ejemplo- la falsedad ideológica, la falsedad material del documento, el prevaricato o bien la omisión dolosa del cumplimiento de los deberes funcionales.

La importancia de la relevancia de las calificaciones penales de estas conductas quedaría explicada por la elevada eficacia probatoria que el ordenamiento jurídico concede a los documentos que son formalizados por el notario. La confianza pública depositada en la fe que el notario emite razonablemente exige que cualquier desviación dolosa o gravemente culposa daría lugar a daños materiales importantes al orden jurídico y al funcionamiento público.

En un marco electoral o fiscal, la responsabilidad penal se torna especialmente pertinente, dado que la manipulación, la alteración o la certificación indebida de algunos de los documentos podrían poner en riesgo la transparencia del procedimiento democrático o facilitar la posibilidad de que exista una incorrecta utilización de los recursos públicos.



6.4. La actuación del notariado en un contexto electoral: deber reforzado de diligencia


A pesar de que la regulación colombiana no conceptualiza de forma autónoma una “responsabilidad electoral del notario”, la actuación del notariado en procesos mediante elecciones o mecanismos de participación ciudadana activa un deber intensificado de diligencia, dado que los documentos notariales pueden tener incidencia a la validez de las candidaturas, a la financiación política o a la verificación de los requisitos exigidos por autoridades electorales.

Conforme a ahí, la responsabilidad del notario se proyecta transversalmente a los regímenes de control: disciplinario, fiscal y penal. La diligencia que se puede exigir no se limita al mero cumplimiento formal de los requisitos, sino que también incluye la verificación razonable de la legalidad del acto y la prevención del uso ilegal de la fe pública.

6.5. Fundamentación constitucional, legal y penal del régimen de responsabilidad del notario

La responsabilidad del notario dentro del ordenamiento jurídico colombiano tiene su justificación en la naturaleza pública de la función notarial, entendiendo por ésta la expresión de la fe pública que se delega del Estado a los particulares, todo ello a través de exigentes condiciones de legalidad, control y sujeción a responsabilidad. Este régimen no nace de manera aislada, sino que se articula a partir de un bloque normativo constitucional, legal y penal que determina el nivel del ejercicio notarial y las obligaciones reforzadas que pueden ser exigidas.

Desde la óptica constitucional, el artículo 123 de la Constitución Política de 1991 establece que los particulares podrán ejercer funciones públicas, en los términos que determine la ley, disposición que se articula para la configuración jurídica del notariado como función estatal delegada, y el artículo 209, por su parte, establece los principios que rigen la función administrativa —legalidad, moralidad, transparencia, eficacia, imparcialidad y responsabilidad—, principios que son plenamente aplicables al ejercicio de la fe pública notarial, en tanto que sus actos producen efectos frente a particulares y frente a las autoridades.





El desarrollo normativo de este mandato constitucional es el Decreto-Ley 960 de 1970, que establece el Estatuto del Notariado y define al notario como el depositario de la fe pública, con la tarea de autorizar hechos y actos jurídicos que en este contexto tienen valor probatorio y efectos jurídicos erga omnes. La fe pública, en este sentido, no es una facultad del notario, sino que está conformada reglamentariamente, se ve sujeta a deberes, a prohibiciones y a controles, cuyo incumplimiento hace operar los diferentes regímenes de responsabilidad del ordenamiento jurídico.

En el ámbito disciplinario, la sujeción del notario a control se explicita en su carácter de particular que ejerce una función pública, lo que le genera un destinatario de los regímenes contenidos en la Ley 734 de 2002 y, por importe en el artículo, de la Ley 1952 de 2019. Los preceptos establecidos desarrollan la idea de que cualquier persona que ostente función pública tiene la obligación de responder administrativamente por la infracción de los deberes funcionales, por la extralimitación de sus competencias o por la omisión de conductas que prohíbe la ley. El régimen notarial en este sentido se orienta en garantizar el rigor, la imparcialidad y los actos en el ejercicio de la fe pública, sobre todo si los actos autorizados en la federación inciden en los derechos colectivos o en escenarios de especial sensibilidad institucional.

La responsabilidad fiscal, por su parte, encuentra fundamento en la Ley 610, del año 2000, siendo su objeto la salvaguarda del patrimonio público ante los daños que pueda causar la gestión indebida de la gestión fiscal. Aunque el notario no actúe directamente sobre recursos públicos en la generalidad de los casos, su actuación puede integrarse indirectamente en la cadena de control fiscal si los documentos que otorga sirven como prueba en auditorías, en investigaciones y en los actos de control fiscal que realizan las contralorías. Así, en este sentido, la responsabilidad fiscal se configuraría cuando la acción notarial, ya sea por acción u omisión, contribuya de manera determinante para provocar un daño al patrimonio público.

Por último, la responsabilidad penal del notario se sustenta en la Ley 599, año 2000 (Código Penal), porque el ejercicio de la fe pública lo habilita como sujeto activo de determinados tipos penales, tal como la falsedad ideológica en documento público, la falsedad material, el prevaricato o la omisión dolosa de sus deberes funcionales, se entiende que estas conductas penalmente relevantes adquieren una determinada gravedad cuando son ejercidas por aquel que posee fe pública, ya que el ordenamiento





jurídico establece para los documentos notariales un alto valor probatorio y la presunción de veracidad.

La jurisprudencia en materia constitucional ha ido asumiendo una postura reiterativa al pronunciarse sobre el hecho de que la sujeción del notario a estos regímenes de responsabilidad no afecta su autonomía funcional ni desconoce la naturaleza técnica de su actuación, sino que se traduce en una condición necesaria para la legitimidad de la fe pública. En particular, cuando la actuación del notario afecta a ámbitos como el control fiscal o los procesos electorales, la intensidad del estándar de diligencia que debe exigirse crece, en donde la autenticidad del documento oficial puede influir en la toma de decisiones públicas, en la transparencia y en la legitimidad democrática.


En resumen, el régimen de responsabilidad del notario en Colombia es un régimen que no es complementario y residual, sino estructural al ejercicio de la fe pública; la sustanciación constitucional, legal o penal que le da sustento se debe a la necesidad de equilibrar la confianza en función de la función del notariado y los medios de control a largo plazo, orientados a la protección de la seguridad jurídica, el interés general o la credibilidad del Estado constitucional y democrático de derecho.


6.6. Consideraciones finales del capítulo

La reflexión acerca del régimen de responsabilidad del notario en la República de Colombia permite concluir que la fe pública no puede entenderse sin un sistema de controles que vea su ejercicio a la par de la concordancia con los principios constitucionales. La responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal no constituyen una barrera para el ejercicio de la función notarial, sino la condición necesaria para su legitimidad. 6.6. Articulación de los regímenes de responsabilidad y función preventiva

Uno de los principales desafíos del régimen jurídico del notariado es la articulación coherente de los distintos tipos de responsabilidad. La experiencia normativa y jurisprudencial nos permite aseverar que las responsabilidades disciplinaria, fiscal y penal no son ámbitos operativos independientes, sino que son mecanismos de control que se complementan en la protección del interés público.

Bajo este enfoque, la responsabilidad notarial conlleva incluirse por lo tanto en una función de carácter preventivo. La existencia de controles efectivos lleve a una






actuación prudente y ajustada a la legalidad, principalmente en los actos que tengan un impacto público. Para el caso colombiano, reforzar esta función preventiva es fortalecer y clarificar los deberes notariales en escenarios sensibles, reforzar la coordinación entre los organismos de control y reforzar la cultura de legalidad en el ejercicio de la fe pública.


Ahora bien, la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal se presenta estructurada como un sistema de garantías, cuyo sentido no sería restringir la función del notariado de manera desmesurada, sino el de garantizar que la función notarial se ejerciera en el marco de los principios constitucionales que informan toda la función pública. Así, puede sostenerse que la sujeción del notario a controles reforzados se debe principalmente a la posición singular que ocupa este en el propio ordenamiento jurídico, en tanto que sus actuaciones están presuntivamente dotadas del contenido de veracidad y producen efectos que van más allá de la esfera privada.

Por lo tanto, en contextos de especial sensibilidad institucional (el control fiscal o los procesos electorales), la responsabilidad del notario se perfila en la forma de la calificación. La autenticidad documental que se produce por la acción de la fe pública puede afectar de manera directa a la validez de las decisiones administrativas, al control de los recursos públicos o a la legitimidad de los procedimientos democráticos. Por ello, el deber de diligencia del notario en estos supuestos no puede traducirse en una exigencia mínima o puramente formal, sino que debe ser comprendido como un deber reforzado de verificación, legalidad y prudencia funcional.

Desde esta óptica, la responsabilidad notarial cumple también una función pedagógica y preventiva en el seno del Estado constitucional de derecho. La existencia de un régimen bien delimitado de los efectos jurídicos de la actuación notarial u oficial cuya proyección, sin duda, será la de incentivar o inducir una actuación ajustada a derecho, a su vez profesionaliza el servicio notarial, y, además, genera la confianza de los ciudadanos en la fe pública como instrumento de la seguridad jurídica y, aún más, de estabilidad institucional.

Finalmente, el régimen de responsabilidad del notario en Colombia debe ser interpretado como aquel mecanismo que, en todo caso, es necesario poner de manifiesto para equilibrar la fe pública en la que se sustenta la confianza depositada por la sociedad con la necesidad de control que corresponde a todo Estado democrático, transparente y





sometido a la Constitución. Este consenso resulta esencial para consolidar que la función notarial siga siendo una de las bases de la legalidad y legitimación por parte de esta actividad en la vida jurídica, administrativa y democrática del país.





Capítulo VII.

La función notarial en el sistema electoral colombiano


7.1. Introducción: fe pública y legalidad electoral


La articulación entre la función notarial y el sistema electoral colombiano ha sido históricamente analizada de manera aislada, a pesar de que la fe pública juega un papel en varios momentos del proceso democrático. La autenticación, certificación y legitimación notarial de documentos de naturaleza electoral convierte al notario en un actor institucional sensible, capaz de aportar transparencia al proceso o, en caso de desviación, de crear riesgos jurídicos de alto nivel.

En Colombia, el sistema electoral se basa en principios constitucionales como el de legalidad, igualdad en la contienda política, transparencia y autenticidad del voto. Estas garantías no emanan solamente de las autoridades electorales, sino de toda una cadena de actos jurídicos y documentales que le sirven de soporte. Aquí es donde la función notarial se vuelve significativa como garante de autenticidad en las etapas previas y paralelas al acto de votación.

La fe pública notarial certifica, entre otras, actuaciones en materia de financiación política, constitución y certificación de partidos y movimientos, acreditación de requisitos formales para la participación ciudadana y certificación de hechos con incidencia en materia electoral. Estos actos, aunque técnicos, pueden afectar directamente la legalidad del proceso democrático, la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones.

En contraste con la actuación de otros actores del sistema de la votación, el notario interviene no como autoridad política y administrativa electoral sino como garante técnico de la autenticidad y legalidad formal. Esta posición intermedia explica que su actuación no haya sido considerada en ocasiones en el análisis del derecho electoral, incluso cuando ha sido determinante; sin embargo, el mayor peso dado al control de la financiación de la política, a la transparencia de los procesos y a la trazabilidad





documental han puesto de manifiesto la necesidad de examinar con mayor cuidado la función del notario en el marco del sistema electoral.

El presente capítulo tiene la finalidad de examinar de forma sistemática la intervención del notario en el sistema electoral colombiano, describiendo de esta forma los principales escenarios de intervención del notario, los riesgos jurídicos asociados y los estándares de diligencia exigibles.


Se parte del marco constitucional y legal del que se ha partido hasta aquí y se profundiza en los puntos de contacto entre fe pública, control fiscal y legalidad electoral, que permitirán dibujar una visión integrada y que permita vislumbrar el alcance real de la función notarial en la democracia contemporánea.


7.2. Intervención notarial en la financiación política y el control de recursos electorales

Financiar la actividad política es, sin ninguna duda, uno de los puntos más delicados del sistema electoral colombiano, ya que, en un alto porcentaje, de su capacidad de controlar y ser transparente depende, en gran medida, de la igualdad dentro de la competición democrática y de la legitimidad de los procesos electorales. En este sentido, que el notario debe tener un protagonismo que penetre más allá de la mera autenticación formal de documentos pues la fe pública notarial puede tener efectos directos sobre la trazabilidad, la veracidad y el control de los recursos que ingresan y circulan en el sistema político (esto sería el caso de los documentos cuando son presentados como soporte de procesos de fiscalización de Estado (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

En la línea de la Constitucional, la financiación de la política deviene el deber de someterse a principios como el de legalidad, el de transparencia y el de moralidad administrativa y el de responsabilidad, principios que emergen del modelo del Estado social de derecho y del principio que regulan la función administrativa (Constitución Política de Colombia, 1991).

Esta obligación penetra en los actores que, sin incluirse formalmente en el aparato electoral, intervienen funcionalmente mediante actos con efectos jurídicos significativos. El notario, como persona particular que ejerce función pública y da fe pública, puede ser





perfectamente insertado dentro de esta lógica constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 123).


7.2.1. Documentos notariales como soporte del control de la financiación política


En términos prácticos, una notable parte muy importante de los documentos que son identificados como soporte en procesos de verificación y de control—incluyendo, los que se encuentran relacionados con operaciones económicas o, en actos de representación—son incluso autenticados o protocolizados. Como consecuencia de dicha fe pública, dichos documentos irán a generar un valor probatorio superior, lo que explica su utilización en el procedimiento de control institucional, sobre todo en espacios en donde la existencia de trazabilidad documental es requerida (Ley 1474 de 2011, art. 3).

Tal relación se hace mucho más intensa en un contexto de transformación digital. La Corte Constitucional al estudiar la digitalización del servicio notarial, nos explica que la actuación notarial por medios electrónicos tiene que dar las condiciones de seguridad, interoperabilidad, integridad y accesibilidad, lo que hace más fuerte dicha importancia institucional y probatoria en el marco de espacios en donde los documentos son susceptibles de ser estudiados por autoridades de control (Corte Constitucional-Sentencia C-159 de 2021, p. 9).

7.2.2. Deber de diligencia reforzada del notario en materia de financiación política

El ejercicio de tal fe pública en escenarios de alta sensibilidad institucional requiere de un estándar bastante más alto de deber de diligencia. Tal deber no quiere indicarnos que haya que convertir el notario en auditor o investigador; sencillamente que el acto no sólo ha de ser legal, que la autorización notarial no venga convertirse en la validación de manera irreflexiva de documentos que pueden comprometer interés general; lo que va a ser perfectamente explicable a causa de la naturaleza pública de un servicio notarial, que va a ser ni más ni menos que una función que es ejercida por particulares bajo la vigilancia del Estado (Constitución Política de Colombia 1991, art. 123; Decreto-Ley 960 de 1970, art. 3).






Adicionalmente, tal como ocurre con la legislación anticorrupción, el deber por la transparencia y la obligación de que la información relevante para el control estuviere en condiciones verificables también refuerza la existencia de la obligación de que los soportes documentales que son utilizados en contextos de control han de tener una integridad y trazabilidad (Ley 1474 de 2011, art. 70).


7.2.3. Relación entre fe pública notarial y control fiscal de recursos

La incorporación de la fe pública en el control fiscal resulta especialmente relevante toda vez que los documentos notariales se encuentran en el marco de actuaciones de auditoría, fiscalización o investigación. La Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas mediante las cuales se determinará la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando mediante la gestión fiscal o con ocasión de esta se haya causado un perjuicio al patrimonio del Estado (Ley 610 de 2000, art. 1). En la misma línea, la ley en cuestión establece que por "gestión fiscal" debe entenderse el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas ejercidas por servidores públicos y por sujetos de derecho privado que manejen fondos públicos, dirigidas a la administración, disposición y utilización de bienes y recursos públicos (Ley 610 de 2000, art. 3). En dicha medida, el comportamiento del notario no necesariamente debe ser el que de manera directa administre recursos públicos o, al menos, la actuación de este adquiere una significativa relevancia institucional cuando la documentación autenticada la utiliza aquel para la justificación de operaciones fiscalizables y/o como soporte de decisiones administrativas sobre la trazabilidad del gasto.

7.2.4. Riesgos jurídicos de la intervención notarial

La intervención notarial de documentos con impacto electoral y fiscal puede presentar riesgos cuando, por ejemplo, se genera autorización negligente, omisión en controles básicos o validación de información incompleta o errónea. Dichos riesgos no determinan una responsabilización automática del notario, pero sí efectúan el paso a la posibilidad de control disciplinario y, en su caso, de responsabilidad penal o fiscal, atendiendo tanto a la gravedad de la conducta como a su gravamen con la afectación del interés público (Ley 610 de 2000, arts. 1º y 5º).






El Tribunal Constitucional ha admitido que la digitalización del servicio notarial no produce una disminución en dichas exigencias, ya que le toca cumplir precisamente con la integralidad documental, las condiciones de seguridad como base de confianza en el sistema y el control por parte del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021, pág. 9).

7.2.5. Consideraciones finales del apartado.

La financiación política y el control de recursos para el proceso electoral constituyen un escenario donde la fe pública notarial puede funcionar como un mecanismo de confianza institucional, siempre y cuando la actuación de aquella mantenga la legalidad, la diligencia y la trazabilidad documental correspondientes. El notario no es una autoridad electoral, pero su actuación puede articularse como soporte clave en los procesos de control fiscal y control de transparencia pública, lo que exige la prudencia de la actuación que se integra de forma coherente con el régimen de la fe pública como función estatal delegada (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 123 y 209; Ley 1474 de 2011, art. 70).

7.3. La función notarial en el proceso de conformación de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

El proceso de conformación de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos constituye una etapa propia del sistema electoral colombiano, puesto que materializa el derecho fundamental de la participación política al momento de definir la oferta democrática, por lo tal la función notarial cobrará relevancia al ser esta la garantía de autenticidad y de formalidad de los actos que sirven de sustento documental de los sujetos políticos para su reconocimiento, inscripción y control (art. 40 de la Constitución Política de Colombia, 1991). La ley fundamental señala que la organización y el funcionamiento de los sujetos políticos se realicen con arreglo a los principios de legalidad, igualdad y transparencia, los cuales no se limitan a las autoridades electorales, con aforo a los actos jurídicos que son esenciales para la vida partidaria. La fe pública notarial es el mecanismo técnico de certificación, que a su vez garantiza la seguridad del orden jurídico del sistema, en esta cadena de actos conformativos de la vida organizada de los partidos (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 123 y 209).



7.3.1. Función notarial en los actos de constitución y organización

La constitución y reorganización de partidos o movimientos políticos exige la realización de actos jurídicos formales —actas, poderes, certificaciones, declaraciones y documentos privados— que en muchos supuestos son autenticados o protocolizados por notario.

A través de su actuación, estos documentos obtienen presunción de autenticidad y valor probatorio reforzado, lo que, a su vez, para justificar su ulterior uso ante entidades electorales u órganos de control.

En síntesis, el instrumento jurídico-descriptivo del notariado da cuenta de la naturaleza del notario, el cual, de acuerdo con el Estatuto del Notariado, debe ser considerado depositario de la fe pública, de tal forma que "el notario tiene por fin generar autenticidad del/los actos/s y documentos que autorizara" (Decreto-Ley 960 de 1970, art. 3). Si bien ello no significa validar el contenido político del mismo, sí que supone un reconocimiento previo de que se han seguido estrictamente todos los presupuestos formales que requiere el propio ordenamiento jurídico, así como observar la tarea de imparcialidad -y la obligación de respetar lo que el ordenamiento jurídico establece- que exige el ejercicio de la fe pública.

7.3.2. Grupos significativos de ciudadanos y la certificación por un notario

Los grupos significativos de ciudadanos son una forma de participación política por medio de la cual interesa reconocer su existencia y que, por lo general, su existencia depende en gran medida de la certificación documental. En estos casos, la acción notarial juega un papel fundamental; la autenticación de firmas, declaraciones y actas debe ser entendida como un recurso necesario para la verificación de los requisitos exigidos por cualquier entidad electoral.

La fe pública notarial, en este sentido, contribuye a la confiabilidad del proceso, aunque siempre que se dé la debida diligencia, no puede considerarse la acción notarial como un mero trámite práctico, por cuanto la certificación documental referida a actos con efectos electorales exige cuidado por la integridad formal del acto y la coherencia de la documentación presentada, pero sin sustituir las atribuciones de las que son titulares las entidades electorales.

7.3.3. Riesgos jurídicos y estándares de diligencia en la configuración de sujetos políticos

La intervención notarial en la configuración de sujetos políticos puede hacer surgir riesgos jurídicos por la intervención negligente, la omisión de controles formales elementales y por la utilización instrumental de la fe pública para dar apariencia de legalidad legal de actos viciados. En estos supuestos, los riesgos no se derivan de la actividad política como tal, sino que se vinculan con la falta de cumplimiento de los deberes funcionales que deben tenerse en cuenta en la ejecución de la fe pública.

En estos supuestos, la responsabilidad del notario se puede proyectar en el ámbito disciplinario, fiscal o penal según la gravedad del comportamiento y su incidencia respecto al interés general. La Corte Constitucional ha declarado que la sujeción del notario a controles más estrictos deriva necesariamente de su condición de particular que ejerce una función pública, y no es una limitación indebida a su autonomía funcional (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008).

7.3.4. Coordinación institucional y uso de documentos notariales por autoridades electorales

Los documentos notariales que de alguna forma se relacionan con la conformación y funcionamiento de sujetos políticos son utilizados como soporte para los procesos de control desarrollados por las autoridades electorales; esta utilización reitera la consideración de la fe pública como un instrumento de coordinación interinstitucional, en la medida en que los actos notariales permiten a la autoridad electoral desarrollar sus labores de control sin que esto implique sustituir las competencias que cada autoridad estatal debe ejercer en el marco del control electoral.

Las relaciones de la función notarial con el sistema electoral requieren, en consecuencia, de una clara delimitación de los márgenes de actuación del notario y, simultáneamente, una comprensión ajustada del mismo como una instancia técnica. La fe pública no convierte a quien la ejerce en una autoridad electoral, pero permite su integración funcional dentro del sistema de garantías que permiten conferir legalidad a todo el proceso democrático.

7.3.5. Consideraciones finales del apartado


El desarrollo de los partidos, de los movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos muestran uno de los puntos de contacto más evidentes entre fe pública y participación democrática. La actuación del notario cuando se ejerce con el debido cuidado y la debida sujeción a la ley, tiende a generar las condiciones de transparencia y seguridad jurídica del sistema electoral; cuando se ejerce descuidadamente puede generar riesgos institucionales que puede ser muy importantes.

Por eso este ámbito de lo notarial requiere de una especial comprensión del notario como garante técnico de autenticidad, sujeto a deberes de legalidad y responsabilidad que superan a los ordinarios presumiblemente propios de la función pública que despliega.

7.4. Actuación notarial en los mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son una manifestación directa del principio democrático y del derecho humano fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En el ordenamiento jurídico colombiano, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato tienen el cumplimiento de requisitos formales absolutamente estrictos, con la finalidad de garantizar la autenticidad de la voluntad popular y la transparencia del procedimiento (Constitución Política de Colombia, 1991; arts. 1 y 40). Dicha función notarial se convierte, como medida de seguridad del procedimiento, en una herramienta técnica de apoyo a la legalidad del procedimiento, en particular en aquellas fases que exigen constatar (certificar documentos, autenticar firmas, validar formalmente los actos...) que sirvan de soporte de la facultad de las autoridades electorales. La fe pública por el notario, sin sustituir la competencia de aquellos, sirve a la seguridad jurídica de los mecanismos de participación.

La intervención del notario de forma reiterada aparece de nuevo asociada a la validación (de autenticación) de firmas y declaraciones de la ciudadanía en relación con iniciativas de carácter ciudadano y a la certificación de la documentación que prueba el cumplimiento de los requisitos formales que exige la legislación electoral. Si dichos actos se encuentran revestidos de fe pública, obtendrán presunción de legitimidad e incidirán




como insumos relevantes dentro de los procedimientos de verificación institucional, por lo que la ejecución de estos va ligada a la necesidad de conformidad (Decreto-Ley 960/1970: art. 3).


La Corte Constitucional también ha manifestado el hecho de que los mecanismos de participación ciudadana deben desarrollarse bajo criterios de transparencia, sexualidad y autenticidad, evitando que la voluntad popular esté viciada por deficiencias formales, a la inversión en la documentación. En este sentido, la actuación notarial cumple una función preventiva que sirve para rebajar riesgos de fraude, de suplantación o de alteración documental, siempre y cuando se encuentre dentro de los límites de la fe pública (Corte Constitucional, Sentencia C-1159/2008).

Sin embargo, la actuación notarial dentro de dichos mecanismos también presenta riesgos jurídicos si se ejerce de manera irreflexiva o meramente mecánica. La autenticación de documentos a pesar de la falta de mínimos requisitos formales, la certificación de actuaciones contradictorias o bien la simple omisión de controles básicos pueden viciar la validez del procedimiento participativo y también la confianza del ciudadano respecto del sistema democrático. En estos supuestos la responsabilidad del notario se activa no por el contenido político del acto, sino por carecer de los deberes funcionales que le son propios al ejercer la fe pública (Constitución Política de Colombia, 1991: art. 123).

La progresiva digitalización de los procedimientos de participación ciudadana ha introducido un elemento más de complejidad a la actuación notarial. La utilización de medios tecnológicos para la recolección de apoyos, la presentación de solicitudes, la verificación de requisitos, etc. implica que la fe pública se redimensione al nuevo contexto tecnológico, sin que peligren los principios de integridad, de seguridad y de trazabilidad documental. La Corte Constitucional también ha afirmado que la implementación de tecnologías en el servicio notarial debe estar acompañada de suficientes elementos de garantía para conservar la confianza en el sistema y para facilitar el control institucional (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

Desde una visión sistemática, la actuación notarial en los mecanismos de la participación ciudadana corrobora que la fe pública no es solo un mero procedimiento accesorio, sino que participa de una función del sistema de garantías democráticas






establecidas. Su correcta articulación con las autoridades electorales y con los órganos de control es realmente un elemento indispensable para el ejercicio de la participación directa de la ciudadanía por unas condiciones de legalidad, de transparencia y de seguridad jurídica.


Por lo tanto, el estudio de esta área refuerza la idea de que la función notarial debe considerarse como un elemento que queda incluido dentro del Estado constitucional, de modo que es una función que debe atender a deberes reforzados de diligencia cuando ésta se proyecta a favor de la democracia directa. La fe pública en los casos que tratamos funciona como un vínculo entre la voluntad ciudadana y el sistema jurídico, que va a quedar garantizado en función del cumplimiento de los principios que rigen la función pública.

7.5. Estándares de diligencia notarial y riesgos institucionales en materia electoral

La cada vez más emergente relación entre la función notarial y el sistema electoral de la República de Colombia ha puesto de manifiesto la apremiante necesidad de poder identificar unos estándares generales de diligencia que puedan emprender la acción del notario en aquellos casos que contienen características de incidencia democrática. A diferencia de los casos concretos tratados en los bloques, el presente bloque se centra en aquellos criterios transversales que deben regir el ejercicio de la fe pública medida que los actos autorizados pueden proyectarse sobre procesos electorales o de control institucional (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 123 y 209). Bajo el prisma constitucional, el notario es un particular que desarrolla función pública, lo que conlleva que su actividad está sujeta a los principios que rigen la función administrativa -legalidad, imparcialidad, moralidad, responsabilidad etc.- que, a su vez, cobran un matiz más fuerte cuando la fe pública se proyecta respecto de las situaciones de mayor sensibilidad, como las electorales, donde la autenticidad documental puede incidir en la legitimidad del proceso democrático (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

El estándar de diligencia exigible al notario en tales supuestos no puede entenderse como una mera formalidad, sino que conlleva la actuación consciente del contexto jurídico-institucional que sirve de soporte a la autorización del acto. Ello representa que el notario debe intensificar el cuidado en la comprobación de los requisitos formales del acto, en la claridad del instrumento y en la coherencia de la documentación





presentada, no suponiendo por ello asumir funciones de control material a las que deben asumir otras autoridades.


La Corte Constitucional ha sostenido que la sujeción del notario a controles reforzados es una consecuencia de la función pública que ejerce y no una restricción ilegítima de su autonomía profesional. Así pues, la exigencia de diligencia no persigue limitar la actividad notarial sino que busca preservar la confianza pública que da sentido a la fe pública (Corte Constitucional, sentencia C-1159 de 2008).


Desde una perspectiva institucional, los riesgos de una actuación notarial deficiente en materia electoral no se agotan en la eventual responsabilidad del notario; pues una autorización negligente, una omisión relevante o una certificación poco rigurosa puede tener efectos sistémicos, tales como la deslegitimación de procesos de verificación electoral, la afectación de procedimientos de control fiscal, e incluso una pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones que intervienen indirectamente en el proceso democrático.

En este punto, hay que resaltar que la responsabilidad del notario no nace por la inclinación política del acto o por el resultado electoral del mismo, sino por el incumplimiento de los deberes funcionales del ejercicio de la fe pública. Este matiz es muy importante para no dar lugar a interpretaciones extensivas de la función notarial, en el sentido de convertirla en un control político, evitando así que el sistema notarial con su carácter técnico y neutro (Decreto-Ley 960 de 1970, art. 3).

La transformación digital del servicio notarial ha intensificado las problemáticas abordadas. La autorización de actos mediante medios electrónicos, la circulación digital de documentos que certifiquen la autorización, así como la interoperabilidad con las plataformas institucionales, aumentan las necesidades de mantener elevados niveles de seguridad, integridad y trazabilidad. La Corte Constitucional ha manifestado que la modernización tecnológica del notariado debe ir acompañada de garantías suficientes para que la fe pública mantenga su valor probatorio y su confiabilidad en escenarios de control institucional (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

Por lo tanto, los estándares de diligencia notarial en materia electoral deben entenderse como un conjunto de criterios funcionales orientados a cumplir con la finalidad






constitucional de la fe pública: resultando instrumento de seguridad jurídica, confianza pública y soporte a la marcha cotidiana del Estado democrático. No sólo el respeto por estándares de diligencia notarial protege al notario de eventuales responsabilidades, sino que también robustecen las instituciones del sistema electoral.


7.6. Coordinación entre la función notarial, las autoridades electorales y los órganos de control

La complejidad del Estado constitucional moderno ha acentuado la necesidad de un funcionamiento coordinado entre determinados actores que intervienen, de forma directa o indirecta, en la garantía de la legalidad democrática. En este sistema institucional, la función notarial tiene el protagonismo debido: no es una autoridad electoral ni un organismo del control pero la actividad documental de la misma se integra como un soporte técnico indispensable en los trámites de verificación, control y con el objetivo de la garantía de la legalidad (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 123 y 209).

Desde una cierta mirada doctrinal, la fe pública notarial se explica como un mecanismo de confianza institucional cuya finalidad es otorgar certeza jurídica en el tráfico jurídico y, por extensión, en los derechos donde los documentos producen efectos públicos relevantes. Vallet de Goytisolo ha afirmado que la función notarial, lejos de limitarse a la función de autenticar formalmente la voluntad de las partes, desempeña una función estructural de estabilización del orden jurídico, en cuanto a que garantiza la fiabilidad de los actos que son introducidos dentro del sistema institucional (Vallet de Goytisolo, 2002).

La conexión entre el notariado, las autoridades electorales y las instituciones de control no debe ser entendida como una subordinación jerárquica del primero, sino como una coordinación funcional y que esa articulación parte de la delimitación clara de las competencias. El notario no controla la legalidad material de los procesos electorales fuertemente, ni fiscaliza las disponibilidades públicas; su función consiste en verificar que los actos documentales ajustados formalmente a las exigencias del ordenamiento son llevados a cabo, de manera que puedan ser utilizados legítimamente por las instituciones cóncavas competentes. Esta frontera es necesaria para no afectar la neutralidad técnica del notariado, impidiendo su instrumentalización política. La doctrina constitucional ya ha





mostrado que la confusión de papeles de los sistemas de control puede llegar a restar legitimidad institucional, modificando las horas de los actores (Ferrajoli, 2011). En este sentido, la fe pública no puede considerarse un sistema de control, sino que actúa como condición de posibilidad del control.


En el contexto práctico del marco administrativo, los documentos notariales son insumos frecuentes en los procesos que llevan a cabo las autoridades electorales y los órganos de control fiscal. Las certificaciones y autenticaciones, o las actas protocolizadas, se convierten en documentos utilizados para verificar requisitos de inscripción, validar actuaciones con efectos públicos o soportar sistemas de fiscalización. Esta realidad valida que la función notarial se inserta de facto en la estructura del control institucional, aunque no parte de la toma de decisiones finales.


Desde esta imagen, la coordinación se produce no por instrucciones directas, sino por la credibilidad técnica del documento notarial. La eficacia del control electoral y fiscal depende, entre otras cosas, de que los documentos que lo sostienen son íntegros, trazables y jurídicamente fiables; y esto, a su vez, o no rechaza la exigencia de unos estándares elevados de diligencia en la actuación notarial.

La literatura institucional contemporánea ha puesto de manifiesto que la confianza ciudadana en las instituciones es una consecuencia de la alineación entre normas, procedimientos y actuaciones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por su parte, ha señalado que los sistemas de gobernanza democrática son sistemas de confianza en los mecanismos de producción y de circulación de la información, particularmente cuando esta última tiene un fin de control y rendición de cuentas.

En este sentido, la función notarial permite contribuir a la gobernanza democrática, ya que opera como el filtro técnico de fiabilidad documental y permite encauzar la relación entre ciudadanía, autoridades electorales y órganos de control. Es así como la coordinación institucional no es sólo la colaboración formal, sino que se urde a partir de la calidad jurídica de las herramientas que circunscriben a los distintos niveles del Estado.

La coordinación entre la función notarial, las autoridades electorales y los órganos de control ha de interpretarse como una relación funcional de complementación, en la







que se pone por escrito la delimitación de las competencias ordenadas y la confianza institucional. La intervención del notariado no se confunde con la intervención del control electoral o fiscal, pero la intervención técnica del notario es el soporte sin el cual el ejercicio de estas no resulta suficiente.

De este modo, este encuadre permite preservar la neutralidad del notario, afianzar también la legalidad democrática y evitar desplazamientos de responsable no deseados. En un entorno institucional y tecnológico de creciente complejidad, la fe pública se convierte así en un punto de articulación entre seguridad jurídica, control estatal y legitimidad democrática.

7.7. Fe pública, democracia y legitimidad institucional

La fe pública se jacta de ser uno de los pilares menos palpables, pero más importantes del funcionamiento del Estado constitucional. Su importancia no solo se agota en la seguridad jurídica del tráfico privado, sino que desborda a la legitimidad de los procedimientos públicos, en los cuáles la autenticidad documental hace función de condición de posibilidad del control democrático. La función notarial se inserta, así, en la arquitectura institucional como mecanismo de garantía indirecta de la democracia, al tiempo que se articula con la fiabilidad de las conductas que entran en la escena pública del sistema jurídico (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209). Desde la teoría constitucional, la legitimidad democrática no se sustenta solo sobre el resultado de los procesos electorales, sino también sobre la regularidad procedimental que preexiste a los mismos y los acompaña. Norberto Bobbio, por otro lado, ha advertido que la democracia se encuentra sostenida sobre reglas del juego que son claras y clasificables, cuya infracción sistemática va a generar una crisis de confianza pública, aunque los resultados sean formalmente irreprochables (Bobbio, 2000). En este marco, la fe pública contribuye a salvaguardar tales reglas del juego, les otorga autenticidad y certeza a los actos documentales que sirven de sostén para las decisiones públicas. La intervención del notariado en ámbitos con impacto electoral tal como la financiación de la política, la conformación de sujetos políticos o los mecanismos de participación, demuestra que la fe pública no es un elemento neutral o meramente técnico, sino un factor estructural de legitimación institucional. Cuando se utilizan los documentos notariales como base para la legitimación de actos, para verificaciones, para auditorías o, en el caso que nos ocupa, para decisiones administrativas, la fiabilidad de la fe pública va a repercutir directamente






sobre el grado de cumplimiento de la legalidad democrática. De ahí que una ciencia notarial diligente provenga a legitimar el sistema y una urgencia profesional lleve a efectos sistémicos deslegitimantes.


Luigi Ferrajoli ha puesto de manifiesto que la legitimidad del poder en los Estados constitucionales se construye a partir de garantías normativas y, en especial, garantías procedimentales (Ferrajoli, 2011). En este esquema garantista la fe pública puede ser entendida como una forma de garantizar técnica, en la medida en que asegura que los actos consensuales se desarrollen desde condiciones mínimas de autenticidad y regularidad antes de desencadenar los efectos que tienen en derecho. El notario, depositario de la fe ahí donde dependen del notario las garantías que, a la hora de sostener el sistema democrático.

La relación entre fe pública y legitimidad democrática se hace más intensa en contextos de alta complejidad institucional, donde más de una autoridad puede operar mutuamente y en la propia dependencia de la información documentada para poder ejercer las competencias que les atañen. La confianza pública asentada en este tipo de sistemas no se construye solamente a partir de los mecanismos de control ex post, sino que también puede ser contenida a partir de mecanismos preventivos cuyo objetivo es disminuir los márgenes de error y de manipulación. La fe pública notarial es la que viene a contener preventivamente dicha función, a filtrar de forma técnica toda la documentación que se incorpore al circuito institucional.

Sin embargo, esa función legitimadora solo se sostiene si la actividad notarial mantiene su neutralidad, su independencia y su sujeción estricta a la legalidad. La instrumentalización política de la fe pública o la relajación en los estándares de diligencia producen no solo efectos sobre la responsabilidad individual de cada notario público, sino que comprometen la credibilidad del sistema en su conjunto. En este sentido, la doctrina ha insistido en que la fortaleza de las instituciones democráticas depende, en gran medida, de la integridad de aquellos actores que, a pesar de no legislar políticamente, hacen posible la toma de decisiones legítimas (Bobbio, 2000; Ferrajoli, 2011).

En el caso colombiano, el proceso de expansión progresiva de los mecanismos de control, la digitalización de los procedimientos y la exigencia creciente de transparencia han desencadenado una reafirmación del rol institucional de la fe pública.





Así, el notariado se encuentra ante la tarea de interpretar su función tradicional dentro de los nuevos requerimientos democráticos, sin renunciar a los rasgos que justifican su existencia: la seguridad jurídica, la confianza pública, la neutralidad técnica. La legitimidad del sistema electoral y de los mecanismos de participación social depende, entre otras cosas, de que esta adaptación se efectúe de manera intensa y rigurosa y con la debida coherencia institucional.

En la conclusión, la fe pública notarial debe ser entendida en realidad como la estructura misma de la legitimidad democrática, cuya función va más allá de la mera autenticación de la verdad formal y se inserta dentro del sistema de las garantías que ofrece el Estado constitucional. Su adecuada articulación en la lógica de los principios democráticos resulta imprescindible para robustecer la confianza ciudadana, el control institucional y la estabilidad del orden jurídico en sociedades complejas y pluralistas.





Capítulo VIII.


Transformación digital, tecnológica e inteligencia artificial en la función notarial


8.1. Modernización tecnológica del notariado y preservación de la fe pública

La conversión digital del Estado se ha reconfigurado intensamente la forma de producción, circulación y control de documentos con efecto jurídico. En este proceso, el reto de la función notarial consiste en integrar, en el ejercicio notarial, tecnologías digitales para evitar en ese mismo proceso la desnaturalización de la fe pública o el debilitamiento de los principios de seguridad jurídica e imparcialidad que lo justifican. Para el ordenamiento colombiano, esta problemática supone enmarcarse en un ámbito constitucional de la función administrativa, el cual impone la actividad del servicio público en términos de la promesa de eficiencia, transparencia y responsabilidad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

La digitalización del servicio notarial no debe limitarse a un simple cambio de soportes materiales en un soporte electrónico, sino que exige que se configure mediante procedimientos que realmente confieran autenticidad en el seno de actos y documentos, y que también exige que se redefinan los métodos de control, y por lo tanto de la trazabilidad. La Corte Constitucional sostiene que el servicio notarial prestado por medios electrónicos es compatible con la Constitución, siempre que la integridad del documento, la identificación de las partes y la confiabilidad del sistema (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

Desde la doctrina institucional, la modernización de la fe pública tiene una conexión evidente con el entendimiento de confianza pública. En este sentido la OCDE señala que "los procesos de digitalización del sector público solamente fortalecen la gobernanza democrática en la medida que están diseñados junto con salvaguardas para garantizar la transparencia, la trazabilidad y la rendición de cuentas" (OECD, 2017). Estas garantías tienen también un significado especial para el notariado, ya que la misma fe pública hace las veces de un conector entre los aspectos tecnológicos y la certeza jurídica.







Además, la introducción de tecnologías digitales en el notariado hace surgir cuestiones sobre la equivalencia funcional entre documentos en papel y documentos electrónicos. La aptitud jurídica de los actos notariales digitales es dependiente no sólo del soporte utilizado, sino que también debe abarcar los requisitos sustantivos que aseguran la identidad de los otorgantes, la integridad del contenido y la inalterabilidad del instrumento; éstas son cuestiones que se colocan en el centro de la fe pública, y que necesariamente deben mantenerse independientemente del soporte tecnológico utilizado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que la digitalización del Estado en la región de América Latina y el Caribe padece de importantes brechas sobre capacidades institucionales y acceso a la tecnología que obligan a construir procesos graduales y normativamente robustos (CEPAL, 2020). En el notariado estas brechas pueden disparar riesgos de exclusión, de fallos de seguridad o de pérdida de confianza en caso de que la modernización no sea acompañada de estándares técnicos apropiados y con un ciclo regulativo claro.

Desde el plano funcional, la tecnología puede fortalecer la fe pública, en tanto que permitiría aumentar la trazabilidad documental, la interoperabilidad entre instituciones y permitiría disminuir los márgenes de error humano. Sin embargo, para contribuir a fortalecer la fe pública, la digitalización debe ser conceptualizada como un medio en beneficio de la seguridad jurídica y no como un fin. La automatización acrítica de los procedimientos notariales puede generar nuevos tipos de riesgo institucional, sobre todo en el caso de debilitar los controles de identidad, o de fragmentar la responsabilidad funcional.

Así, la modernización tecnológica del notariado debe aproximarse a una concepción garantista de la fe pública. La tecnología no va a sustituir al notario ni va a sustituir su juicio técnico, sino que va a reconfigurar el marco de referencia donde aquel va a llevar a cabo su cometido. La conservación de la confianza pública debe hacer que el notariado mantenga su rol como garante humano de la autenticidad incluso en el entorno digitalizado, de manera que el notariado no renuncie a la integración de herramientas tecnológicas que no impliquen abdicar de los principios que estructuran la función.






En definitiva, la transformación digital del notariado supone una ocasión para fortalecer la certeza jurídica y la eficiencia institucional, siempre que se haga bajo criterios de legalidad, transparencia y responsabilidad. La fe pública, lejos de diluirse con la digitalización, debe incorporarse como el eje que articulará tecnología y legitimidad jurídica del Estado constitucional actual.


8.2. Riesgos tecnológicos, inteligencia artificial y garantías de la fe pública notarial

La introducción de tecnologías avanzadas, en particular de sistemas de automatización y de herramientas de inteligencia artificial, en el ámbito de la función notarial, constituye tanto una oportunidad notable de mejora de la eficiencia y la trazabilidad como un riesgo jurídico e institucional que requiere un enfoque garantista. En el Estado constitucional, debe buscarse una armonización de la innovación tecnológica con los principios de legalidad, responsabilidad y protección constitucional de la confianza pública, en particular cuando se aborda una función que permite autenticar y produce efectos jurídicos erga omnes (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

Desde la óptica institucional, el principal riesgo de la automatización es que despersonaliza la fe pública, ya que la doctrina ha señalado que la confianza pública no descansa exclusivamente en la seguridad técnica del sistema, sino en la responsabilidad individualmente identificable de quien de modo individual ejerce la función. La OCDE ha señalado que, en el ámbito de la administración pública, los sistemas algorítmicos deben implementarse y aplicarse conforme a principios jurídicos como la transparencia, la explicabilidad y la rendición de cuentas, para que las decisiones o los procesos de certificación sean, al mismo tiempo, comprensibles y auditables (OECD, 2019).

Estos riesgos se presentan en el campo de la notaría, cuando se utiliza la IA para ayudar en procesos de identificación, verificación de documentación, detección de incoherencias, etc. Aunque estas herramientas puedan ayudar a formar un criterio más diligente a la hora de notar, su uso acrítico podría derivar en sesgos, en errores sistemáticos, en zonas de opacidad que quedan fuera de la exigencia de certeza jurídica. La fe pública no permite decisiones de "caja negra": toda certificación ha de ser explicable y endosable a un sujeto responsable. La Corte Constitucional ha señalado que los medios telemáticos pueden ser compatibles con la función notarial, siempre que se mantenga la






integridad del contenido del documento, la identificación de las partes y la confianza en el procedimiento. Este estándar se proyecta con más énfasis cuando se apela a sistemas que automatizan el procedimiento, por cuanto la tecnología no puede reemplazar el juicio técnico del notario ni diluir su responsabilidad funcional (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

La CEPAL ha indicado que la implementación de IA en los servicios públicos necesita marcos normativos claros que aseguren la gobernanza de los datos, la defensa de derechos y controles ex ante y ex post. De no ser así, la digitalización puede perder la confianza de los ciudadanos e incluso provocar exclusiones o fallos sistémicos, puesto que la adopción de técnicas de digitalización entraña riesgos (CEPAL, 2021). En el ámbito notarial, esos riesgos se acentúan en virtud del carácter probatorio y público de los instrumentos que se autorizan.

Desde un enfoque garantista, la IA debe entenderse siempre como un soporte, no como la sustitución del ejercicio de la fe pública. Lo que significa, entre otros criterios: (i) efectiva supervisión humana; (ii) trazabilidad de los procesos automatizados; (iii) posibilidad de auditoría; y (iv) reglas claras de responsabilidad. Ferrajoli ha advertido que la legitimidad de los sistemas jurídicos contemporáneos depende de que la tecnología esté sujeta a garantías normativas y no a las inversas (Ferrajoli, 2011).

Por último, el manejo de datos es un eje crítico. La fe pública digital se perfecciona con datos íntegros, disponibles y seguros, así con reglas de interoperabilidad que eviten los riesgos de fragmentación. La gobernanza de datos es, por lo tanto, más que una mera cuestión de tecnología, es una condición de validez de la función notarial en entornos digitales (OECD, 2019).

En definitiva, la adopción de tecnologías avanzadas en el notariado ofrece posibilidades de mejora, pero únicamente se asimila a la fe pública cuando se realiza bajo un modelo de responsabilidad humana, transparencia y control. La salvaguarda de la confianza pública exige que la utilización de tecnologías avanzadas se acomode a los principios que amparan la seguridad jurídica y la legitimidad institucional.



8.3. Gobernanza de datos, interoperabilidad y control en el notariado digital


La consolidación del notariado digital nos presenta la gobernanza de los datos que amparan la fe pública en los ambientes electrónicos como desafío fundamental. En el Estado Constitucional, la producción y el manejo de información con efectos jurídicos, exige tener reglas claras respecto a la integridad, la disponibilidad, la trazabilidad y la responsabilidad, y más cuando la información es utilizada como soporte de decisiones administrativas, fiscales o electorales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

La fe pública notarial, que es habilitada para mundos digitales, es dependiente de los sistemas de información confiables que almacenan, transmiten o preservan documentos legitimados. La gobernanza de los datos no puede limitarse a un problema de carácter técnico porque conlleva decisiones normativas sobre quién controlará la información, las condiciones bajo las cuales se la compartirá y cómo se asegura su veracidad en el tiempo. En este punto, la literatura sobre la materia ha resaltado que la confianza en los servicios digitales estatales se construye a partir de marcos de gobernanza sólidos y claros (OECD, 2017).

Uno de los ejes centrales de la gobernanza de los datos en el notariado digital es la interoperabilidad entre instituciones. La posibilidad de que los documentos notariales puedan ser utilizados por las autoridades electorales, los órganos de control fiscal, entre otros, necesita de la existencia de sistemas compatibles, de estándares comunes y protocolos de intercambio seguros. La interoperabilidad no sólo mejora la eficacia administrativa, sino que, además, reduce los riesgos de manipulación, duplicación o pérdida de información, acentuando la trazabilidad documental.

La CEPAL ha advertido que el déficit de interoperabilidad en los sistemas públicos produce fragmentación institucional que bloquea los mecanismos de control, ya que no permite una visión integrada de la información relevante para la toma de decisiones públicas (CEPAL, 2020). En el ámbito notarial, esta fragmentación afecta directamente la eficacia del control electoral y fiscal, dificultando la verificación oportuna de documentos con fe pública.

Desde el punto de vista de la normativa jurídica, la interoperabilidad debe ir de la mano de límites claros de competencia y responsabilidad. La consulta de otros



organismos a los documentos notariales digitales no convierte a estos en coautores del acto notarial, ni disuelve la responsabilidad que el notario tiene sobre la veracidad del instrumento. Por el contrario, requiere reglas precisas que preserven la imputabilidad de la actuación y que ahuyenten zonas de indeterminación funcional.}


La doctrina de los servicios digitales ha subrayado que es necesario extender las cualidades de transparencia y rendición de cuentas a los sistemas de información que apoyan los servicios públicos. Así la OCDE ha afirmado que todos los Estados deben garantizar que los sistemas digitales sean auditables y que existan mecanismos claros mediante los cuales realizar auditorías, supervisiones y recuperar errores, sobre todo si se trata de información con efectos jurídicos de interés (OECD, 2019).

En el ámbito del notariado digital, la auditabilidad convierte a los sistemas en una condición necesaria de la fe pública. La posibilidad de entrar a comprobar el histórico del documento, los accesos que se han realizado o las modificaciones que han estado habilitadas deben ser elementos esenciales para garantizar la seguridad jurídica. De otro modo, la digitalización puede socavar la confianza pública en lugar de reforzarla.

Finalmente, la gobernanza de los datos y la interoperabilidad institucional se tornan en condiciones estructurales del notariado digital. Su correcta regulación y la adecuada aplicación de las normas permiten montar la fe pública sobre los ecosistemas digitales del Estado en condiciones de preservar los principios de legalidad, responsabilidad y confianza pública. La transformación tecnológica del notariado sólo sería sostenible si es la base de marcos de gobernanza que puedan garantizar el control, la transparencia y la trazabilidad durante todo el ciclo de vida del documento notarial.

8.4. Impacto de la digitalización notarial en el control electoral y fiscal

La digitalización del notariado ha transformado intensamente las formas de control electoral y fiscal, ya que ha cambiado cómo son producidos, conservados y puestos a disposición de las autoridades correspondientes los documentos que portan fe pública. En el Estado constitucional, dicha transformación debe ser evaluada a la luz de los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad que rigen la función administrativa, sobre todo si la información notarial es utilizada como materia prima para






decisiones públicas con impacto que afecten lo democrático (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).


En lo que respecta a las formas de control electoral, la digitalización del notariado actúa de mejor forma en los tiempos de la verificación documental y su trazabilidad. Los sistemas informáticos permiten a las autoridades electorales acceder a documentos auténticos de forma más acelerada, reducir tiempos de validación y detectar mejor las incongruencias. Una mayor capacidad para llevar a cabo ya verificaciones de forma temprana mejora la capacidad del control preventivo y a su vez reduce la posibilidad de que las irregularidades documentales afecten la legalidad del proceso electoral.

No obstante, la efectividad de este impacto positivo dependerá de la calidad del diseño institucional de los sistemas digitales. Para que haya interoperabilidad generada por la interacción con plataformas notariales y electorales, es necesario que la interoperabilidad esté basada en estándares comunes en cuanto a la seguridad de los datos, identificación de unos y otros, y la misma de los registros de los eventos. Si faltan esos estándares, la digitalización podría llegar a generar nuevas formas de fragmentación informativa debilitando, por tanto, el control en lugar de aumentarlo (OECD, 2017).

Desde el punto de vista del control fiscal, la digitalización notarial comporta la mejora de la trazabilidad del gasto y de los soportes documentales aportados en procesos de fiscalización. El acceso a documentos notariales en su versión digital científica y de investigación apoya la reconstrucción de operaciones, la comprobación de la autenticidad y la auditoría de las actuaciones que se refieren a recursos públicos. En este sentido, la fe pública digital sirve como un elemento de soporte estructural al control fiscal, al disminuir la opacidad al tiempo que se robustecen los mecanismos de rendición de cuentas.

La CEPAL ha dicho también que la digitalización de los sistemas públicos de información aumenta la capacidad de los Estados para controlar la ejecución de dichos recursos siempre que se garanticen la integridad de los datos y la interrelación entre las instituciones (CEPAL, 2020). En el ámbito del notariado, dichas condiciones son imprescindibles, dado que el carácter fiable del documento electrónico es el soporte sobre el que se activan los procesos de control ex post.





No obstante, la digitalización está llevando igualmente a asumir riesgos para el control electoral y fiscal como, por ejemplo, la dependencia de sistemas tecnológicos que son vulnerables, la concentración de información sensible o, incluso, la posibilidad de que las fallas sistémicas impacten varios procesos al mismo tiempo. Estos riesgos implican que la adopción digital en la actividad notarial tenga sus planes de contingencia, auditorías periódicas y la aplicación de mecanismos claros de responsabilidad.


La Corte Constitucional ha hecho énfasis en que el uso de los medios electrónicos en el servicio notarial tiene que preservar la confianza pública y facilitar el control institucional, sin que ello pueda comportar las zonas de opacidad o indefensión. Por consecuencia, la tecnología no puede llegar a ser el obstáculo del control, al contrario, tiene que convertirse en el arma que esta última pueda usar bajo provisiones de transparencia y trazabilidad (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).


Desde otro lugar de los de los miembros sistémico la visa de la digitalización del notariado hacia el control electoral y fiscal es justo el ver la necesidad de reconsiderar los tradicionales modelos de control. El poder acceder de modo adecuado a información veraz permite desplazar el foco del control de las reacciones a sistemas de prevención, en coherencia con los modelos contemporáneos de gobernanza democrática y control de poder público (OECD, 2017).

Finalmente, la otra cara de la moneda sería que la digitalización del notariado podría llegar a establecer el control electoral y fiscal si hubiera una clara regulación normativa, un fuerte estándar técnica, una gobernanza institucional orientada hacia la transparencia. La fe pública digital, bien sorprendente, se erige en un habilitador del control democrático, que es capaz de reforzar la legalidad y la fe de los ciudadanos en un contexto de complejidad tecnológica creciente.

8.5. Desafíos normativos y lineamientos para la regulación del notariado digital

La instauración del notariado digital conlleva retos normativos que sobrepasan la mera técnica adaptativa de los procedimientos tradicionales. Dentro del Estado constitucional, la fijación de la fe pública en el ámbito digital ha de regirse con criterios de legalidad, seguridad y responsabilidad institucional de manera que la innovación






tecnológica no afecte las reglas de las garantías que fundamentan la función notarial (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).


Uno de los principales retos normativos reside en la renovación de la regulación para poder reconocer expresamente la equivalencia jurídica de los actos notariales digitales sin vacíos en materia de imputación de responsabilidad. La fe pública, aun cuando se articule mediante plataformas tecnológicas online, puede considerarse como una manifestación de la función estatal delegada que requiere la existencia de una persona física claramente identificable, un control administrativo significativo y la posibilidad de una revisión posterior efectuada por las autoridades competentes del Estado.

Desde el punto de vista de la dogmática, la función del notariado digital debe estar exenta de dos extremos que, por igual, constituyen un problema de base: el de la hiperregulación tecnológica -que petrifica la innovación y modifica la norma-, y el de la desregulación extrema, que empuja al mercado o a los usuarios la asunción de riesgos sistémicos. La OCDE ha aseverado que los marcos normativos en materias de gobernanza digital deben ser suficientemente flexibles para permitir la adaptación al cambio tecnológico, pero también firmes a la hora de proteger (y no sacrificar) determinados valores públicos asociados con la transparencia o la rendición de cuentas (OECD, 2017).

Otro de los retos o problemas centrales es el de la armonización normativa interinstitucional. La digitalización del notariado no es posible sino se desarrolla en compatibilidad con la normativa de regulación del funcionamiento de las autoridades electorales, del control fiscal y de los sistemas de información pública. La falta de compatibilidad normativa resulta en la fragmentación de la normativa y dificultades para la interoperabilidad, lo que repercute en la eficiencia administrativa y en la efectividad del control institucional.


La CEPAL sostiene que en América Latina los procesos de digitalización suelen sufrir dificultades por los marcos normativos dispersos y la falta de estándares comunes en digitalización y gobernanza pública (CEPAL, 2020). En el caso del notariado, esta dispersión se traduce en inseguridad jurídica sobre la validez de los actos digitales, la conservación de los archivos electrónicos y la interacción con otros organismos.





El tercero de los desafíos normativos tiene que ver con la protección de datos y la seguridad de la información. La fe pública digital implica el tratamiento de información sensible. La integridad y confidencialidad de la información son fundamentales para mantener la confianza pública. La regulación debe exigir deberes en materia de custodia, acceso y conservación de la información notarial y el establecimiento de mecanismos de vigilancia y sanción por incumplimientos.

Desde un enfoque garantista, la regulación del notariado digital debe mantener el principio de responsabilidad humana. La introducción de tecnologías avanzadas, incluida la inteligencia artificial, no puede implosionar la imputabilidad del notario, ni ninguna decisión jurídica puede ser transferida a sistemas automáticos sin control. Ferrajoli destacó que la legitimidad del derecho en una sociedad tecnológicamente complicada consiste, precisamente, en que las decisiones con efectos jurídicos sean también decisiones de sujetos responsables y controlables normativamente (Ferrajoli, 2011). En esta línea, la pauta regulativa del notariado digital debería basarse en cuatro principios: (i) asegurar la identificación y responsabilidad del notario en cada acto digital; (ii) garantizar la trazabilidad y auditabilidad de los sistemas; (iii) generar mecanismos de coordinación interinstitucional; y (iv) proteger la integridad y seguridad de la información. Estos cuatro principios no constituyen una propuesta normativa cerrada, sino que son principios de orientación correlativos con el modelo constitucional colombiano. En definitiva, la regulación del notariado digital tiene el reto de consolidar la innovación y la garantía. Solo una regulación que combine flexibilidad frente a los avances tecnológicos con firmeza institucional logrará que la fe pública se proyecte legítimamente en los entornos digitales, al mismo tiempo que asegura la seguridad jurídica, el control democrático y la confianza ciudadana en el Estado.



Capítulo IX.


Propuestas normativas, institucionales y conclusiones generales

9.1. Necesidad de un enfoque integral del notariado en el Estado constitucional contemporáneo

El desarrollo anterior ha evidenciado que la función notarial no puede seguir siendo analizada únicamente desde una óptica sectorial o formalista. En la actualidad del Estado constitucional, el notariado se convierte en una estructura transversal que penetra en diferentes ámbitos de la vida pública: la seguridad jurídica privada, el control del gasto público, las elecciones, la digitalización de la administración pública. Esta transversalidad requiere de un análisis holístico que evada lecturas fragmentarias y se adentre en la comprensión de la fe pública como elemento estructural en la legitimidad institucional (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

Desde la teoría del derecho público, la fragmentación institucional se presenta como uno de los principales peligros de los ordenamientos jurídicos complejos. Luigi Ferrajoli ha señalado que la efectividad de las garantías constitucionales depende de la coherencia del sistema, es decir, de la articulación de normas, de instituciones y de prácticas que permitan controlar el poder, sin que surjan vacíos de responsabilidad (Ferrajoli, 2011). Para el notariado esta advertencia es especialmente oportuno ya que su función se despliega en múltiples contextos en los que no siempre se pone de manifiesto una concepción unitaria de su impacto institucional.

La exposición que se ha llevado a cabo a lo largo de este trabajo pone de manifiesto que la fe pública actúa como nexo entre diferentes subsistemas jurídicos. Los documentos notariales son soporte para decisiones administrativas, y además existen decisiones fiscales y electorales, considerándose el notariado como un actor de primer plano dentro del sistema de garantías del Estado. Sin embargo, esa centralidad funcional no se traduce siempre en los diseños normativos o en las políticas públicas que discurren como un proceder que regula el servicio notarial. En lo que respecta a la comparación y a la doctrina, se han trazado los argumentos que sostienen que las instituciones que




garantizan el cumplimiento de la norma deben entenderse bajo principios de integración institucional, de coordinación normativa, no bajo tratamientos que las aíslen e, inclusive, las debiliten. Norberto Bobbio, por su parte, ha señalado que la fortaleza de los sistemas democráticos depende de la claridad y la lógica de las reglas que delimitan los agentes encargados de garantizar la legalidad del proceso político. En este sentido, resulta plenamente aplicable a lo notarial, dado que su actuación produce efectos, aunque indirectos, para la regularidad de los procedimientos democráticos.


La transformación digital del Estado ha requerido una especial atención en esta necesidad de un enfoque integrado. La digitalización del notariado no es solo un fenómeno técnico, sino que envuelve datos sobre la gobernanza de los datos, la interoperabilidad institucional y la responsabilidad funcional. La OCDE ha señalado que la modernización de los servicios públicos genera beneficio sostenible siempre que se encuentre integrada en una estrategia institucional coherente que retome la confianza pública y la rendición de cuentas. Una modernización que no se encuentre integrada en una estrategia institucional puede llevar a nuevos grados de fragmentación y de riesgo institucional.

En el caso colombiano, la existencia en la dinámica del notariado tradicional de iniciativas de digitalización y exigencias cada vez más elevadas de control electoral y fiscal, pone de manifiesto la necesidad de reconfigurar el modelo normativo desde la lógica sistémica. Esto no es desnaturalizar el rol del notariado y mucho menos convertirlo en un órgano de control, sino considerar su carácter de garante técnico de la legalidad desde múltiples espacios de interés público.

Desde esta lógica sistémica, el notariado debe ser pensado como una institución estratégica del Estado constitucional que debe ser regulada y supervisada para lograr un funcionamiento instrumental de su capacidad de confianza pública. Esta concepción integral proporciona la posibilidad de articular la fe pública con los principios democráticos, el control del poder o los derechos fundamentales, lejos de soluciones parciales que aborden exclusivamente uno de esos elementos en menoscabo de los demás.

En conclusión, la exigencia de un enfoque integral de la fe pública no se deriva de una exigencia teórica abstracta, sino de una compleja realidad institucional. La fe pública






como función estatal delegable cumple una función estructural de legitimidad del sistema jurídico y democrático. Reconocerla y regularla adecuadamente constituye una pieza indispensable para cualquier proyecto normativo o institucional orientado a lograr la fortaleza del notariado en el mundo contemporáneo.


9.2. Lineamientos normativos para el fortalecimiento del notariado colombiano

El análisis que se ha llevado a cabo a lo largo del presente trabajo permite asegurar que la modernización del notariado colombiano no es menester que conlleve una ruptura con su modelo histórico, sino más bien una reconfiguración normativa coherente con los cambios del Estado constitucional, del sistema democrático y de la administración digital. Los riesgos detectados en materia electoral, fiscal y tecnológica ponen en evidencia la pertinencia de líneas de orden normativo que consoliden la fe pública como repertorio institucional sin desdibujar su carácter técnico y neutral, en los términos de los artículos 123 y 209 de la Constitución política de Colombia de 1991.

En consecuencia, un primer lineamiento normativo puede consistir en reforzar el reconocimiento expreso del carácter público de la función notarial en aquellos escenarios en los que la realización del notariado produce efectos institucionales relevantes. Si bien el ordenamiento ya considera como tal al notario como particular que ejerce función pública, la norma requiere sin embargo incluir con mayor precisión las consecuencias de esta condición en ámbitos como el control electoral, fiscalización de recursos y la interoperabilidad digital, pues tal precisión disminuye interpretaciones restrictivas o expansivas que generan inseguridad jurídica tanto para el notario como para las autoridades que utilizan los documentos notariales.

En segundo lugar, se requiere un orden regulatorio más preciso sobre el umbral de diligencia exigible al notario cuando este ejerce su función en actos de repercusión pública. La regulación no debe hacer del notario un órgano de control material, sino que sí debe fijar indicadores objetivos que sirvan para apoyar su actuación en ámbitos especialmente sensibles, con el fin de impedirse la utilizar como mecanismo de legitimación formal de actos fallidos. La teoría garantista considera que la claridad normativa constituye una condición imprescindible para que se pueda llevar a cabo la imputación responsable de funciones públicas (Ferrajoli, 2011).






Un tercer lineamiento tiene que ver con la articulación normativa entre el régimen notarial y los sistemas de control electoral y fiscal, pues la experiencia analizada ha puesto de manifiesto que los documentos notariales son recurrentemente utilizados como insumos en los procesos de verificación de fiscalización, pero no siempre se da una articulación sistemática en la que se regule dicha interacción. La falta de reglas claras sobre interoperabilidad, acceso y uso de la información puede ir ligada a vacíos de responsabilidad y debilitar la eficacia del control.


Finalmente, también se hace necesario reforzar la regulación del notariado digital desde una perspectiva global. La digitalización de la fe pública no puede estar sometida a actos administrativos desarticulados con desarrollos tecnológicos parciales. Ha de existir un marco normativo que brinde principios claros de equivalencia funcional, trazabilidad documental, seguridad de la información y responsabilidad del notario en entornos electrónicos. La OCDE ha defendido que los procesos de transformación digital del sector público han de estar empapados de marcos normativos que fortalezcan la confianza ciudadana y la rendición de cuentas (OECD, 2017).

Un punto muy importante hace referencia a la coordinación normativa interinstitucional. El fortalecimiento del notariado exige que la regulación del notariado dialogue de una manera sistemática con las que establecen las autoridades electorales, los órganos de control y los sistemas de información pública, nunca subordinando funcionalmente el notariado, sino estableciendo una coherencia normativa que genere cooperación interinstitucional y reduzca las fricciones de interpretación.

Un último aspecto es que los lineamientos normativos deben encaminarse hacia la preservación de la neutralidad técnica del notariado, no puede el fortalecimiento institucional convertirse en politización de la fe pública o en una expansión inadecuada de las tareas notariales, sino que los lineamientos normativos deben reforzar la técnica, la imparcialidad y la garantía de la función, de modo tal que el notario continúe siendo un sujeto confiable en el seno del sistema jurídico democrático (Bobbio, 2000).

En suma, el fortalecimiento normativo del notariado colombiano ha de configurarse como una aproximación sistémica, que combina el reconocimiento institucional, la claridad de los estándares, una articulación interinstitucional y una regulación de la digitalización adecuada; los lineamientos no han de buscar transformar la naturaleza de





la fe pública, sino consolidarla como una garantía del Estado constitucional contemporáneo.


9.3. Propuestas institucionales y de política pública para el notariado colombiano


El fortalecimiento del Notariado colombiano no depende solamente de hacer ajustes normativos, sino que requiere de decisiones institucionales y de política pública que orienten el propósito de consolidar la fe pública, como una garantía transversal del Estado constitucional, de ahí las propuestas que a continuación se efectúan y buscan articular la función notarial a los objetivos de transparencia, control democrático y modernización administrativa, sin por ello alterar el carácter técnico e imparcial de dicho efecto (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

Una primera propuesta institucional tiene que ver con el fortalecer los mecanismos de supervisión y acompañamiento del servicio notarial, optando por orientaciones de corte preventivo frente a modelos exclusivamente sancionadores. La experiencia comparada y la doctrina institucional son coincidentes en cuanto a que los sistemas de control más eficaces son aquellos que varían en distintos aspectos en sus reglas claras, en mantener capacitación de forma permanente y/o auditorías con fines de mejora continua, corregir desvíos de forma temprana y reducir el riesgo sistémico y, además, no inducir prácticas defensivas ni incentivos perversos.

En segundo lugar, es recomendable fomentar una política pública de capacitación especializada para el notariado en materia de control electoral, control fiscal y gobernanza digital, materias muy importantes para la institucionalidad. La creciente complejidad y el alto riesgo sistémico de estas materias exigen que los notarios cuenten con herramientas conceptuales y técnicas actualizadas que no sólo les permita ejercer la fe pública, sino también tomar consciencia de los efectos a la institución o en el control de la fe pública. La capacitación de forma continua no debe ser internalizada como una carga a la labor del notariado, sino como una condición que pueda preservar la confianza pública.

Una tercera propuesta se inscribe en favor de incrementar la coordinación institucional siguiendo unas reglas claras con relación a cómo deben interceder las notarías, las autoridades electorales o los órganos de control, protocolos a seguir de tipo técnico y no jerárquico que pueden ser una forma de estandarizar ciertas formas de






acceso, de uso y de verificación de la documentación notarial, reduciendo así la discrecionalidad y mejorar la administración. La ausencia de reglas a la coordinación suele generar fricciones interpretativas, vacíos de la responsabilidad que afectan tanto a las notarías como a las entidades usuarias de la fe pública.


Por último, una última propuesta puede ser hacer avances en la dirección de construir una estrategia nacional de notariado digital entendida como una política pública alejada de la suma de distintas iniciativas relativas a los procesos de digitalización. Esta estrategia tiene que estar orientada a definir objetivos de interoperabilidad, de satisfacción de la seguridad de la información, de la trazabilidad documental y de la protección de datos que, siendo coherentes con los principios constitucionales, deben satisfacer el conjunto de mejores prácticas internacionales referidas al gobierno digital. La OCDE se ha puesto de manifiesto que la coherencia estratégica es un elemento clave para el éxito de las reformas digitales en el sector público (OECD, 2017).

Desde una perspectiva de la legitimidad democrática, la neutralidad institucional del notariado es un aspecto fundamental. Las políticas públicas que sirvan para el fortalecimiento del servicio deben evitar la instrumentalización política de la fe pública y la ampliación inadecuada de las funciones de la fe en la forma que el Decreto-Ley 1/2015 promulgó. La doctrina democrática ha destacado que las instituciones de garantía sólo cumplen su función si lo hacen con independencia técnica y sujeción estricta a la legalidad (ver también Bobbio, 2000).

Por último, se debe establecer un mecanismo de control del servicio notarial fundado en sistemas sistemáticos de transparencia y rendición institucional del servicio notarial basado en indicadores de calidad, eficiencia y confiabilidad, pero no deben ser confundidos con controles punitivos para corregir la errónea concesión del servicio notarial, sino que hay que orientarlos a obtener información pública que sirva para mejorar la gestión del servicio notarial y la confianza ciudadana y, a su vez, para consolidar la legitimación institucional de la función notarial del Estado constitucional contemporáneo.

Resumiendo, la propuesta institucional y de política pública que aquí se presenta busca la posibilidad de consolidar un modelo de notariado que se adecue a las exigencias de la legalidad, la transparencia social y la transformación digital. La aplicación del mismo





permitiría reforzar la fe pública como un instrumento del sistema de confianza institucional y como una de las bases de la democracia y del control del poder público.


9.4. Conclusiones generales y proyección del notariado colombiano


El trayecto analítico llevado a cabo en el presente libro permite sostener que la función notarial constituye una institución estructural del Estado constitucional, cuya importancia excede el terreno de la seguridad jurídica privada. El notariado se canaliza hoy en día como un protagonista institucional relevante en la garantía de la legalidad, de la transparencia y de la confianza pública, de manera singular en contextos donde la fe pública condensa la proyección de procesos de fiscalización, de procesos electorales y de los avatares administrativos que exigen desde la función pública un alto nivel de sensibilidad democrática (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

Tal es uno de los hallazgos más relevantes del estudio; la fe pública de naturaleza transversal. Los documentos notariales no son autónomos, sino que forman parte de redes institucionales complejas, que van desde las Administraciones electorales, a los Órganos de control, pasando por los sistemas de información pública. Esta transversalidad explica que una actuación notarial diligente robustece la legitimidad institucional, mientras que una actuación deficiente puede provocar efectos sistémicos de desconfianza. Por esto la fe pública es vista como una garantía indirecta de la democracia constitucional.

El estudio del eje electoral ha evidenciado que el notariado participa funcionalmente en etapas muy críticas del proceso democrático a pesar de que no forme parte orgánica del sistema electoral. La autenticación y la certificación de documentos vinculados a la financiación política, la constitución de sujetos políticos y los mecanismos de participación ciudadana, confieren al notario no sólo una responsabilidad institucional, sino que lo hacen desde el ámbito de lo no político de la regulación de la fe pública que le otorgan. Esta constatación así, exigía –por necesidad-, superar posiciones reduccionistas que reducen el papel del notariado como un mero procedimiento en la formalidad.

Respecto del control fiscal el estudio pone de manifiesto cómo los documentos notariales se convierten en soportes típicos en los procedimientos de verificación y





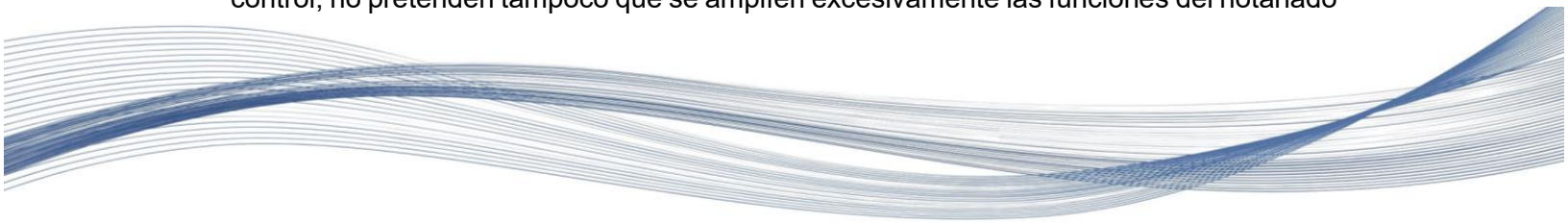
fiscalización. La fe pública en este ámbito genera trazabilidad y permite reconstruir operaciones con impacto patrimonial, favoreciendo la eficacia de las acciones de control del uso de los recursos públicos. Esta implicación como apoyo estructural del control fiscal confirmará que el Notariado forma parte del ecosistema institucional de control/auditoría social, pero sin que la misma ejerciese funciones de tal control material.


Igualmente, la transformación digital se presenta como uno de los ejes más importantes de la proyección futura del Notariado: la digitalización de la fe pública no es un fenómeno neutro: es un proceso que modifica las condiciones de autenticidad, seguridad y responsabilidad. El análisis que hemos realizado demuestra que la tecnología puede fortalecer la función notarial siempre que la haya bajo principios de gobernanza de datos, interoperabilidad, y control humano efectivo; en su ausencia, la innovación tecnológica puede afectar la confianza pública y generar nuevos riesgos.

Desde la teoría constitucional, la legitimidad del derecho en las sociedades complejas depende de la coherencia de la misma con el sistema de garantías; Ferrajoli ha mostrado cómo los sistemas jurídicos desvanecen su eficacia cuando las funciones de garantía se disocian o se disuelven en prácticas desarticuladas (Ferrajoli, 2011). Este marco aplicado al notariado va más allá de reanimar la necesidad de un enfoque global que articule fe pública, control institucional y transformación digital en un marco normativo coherente.

De igual modo, la reflexión democrática de Bobbio también permite llegar a la conclusión de que la principal fuente de estabilidad de los sistemas democráticos no está en la mera celebración periódica de elecciones y otros mecanismos de legitimación sino en su observancia constante y hasta en la existencia de reglas claras y de confianza, las cuales dotan de estructura al proceso político (Bobbio, 2000). La fe pública notarial juega un rol fundamental en esta observancia, es preciso dejar constancia de ello, ya que aporta la certeza jurídica a los actos que sirven de base a decisiones públicas de especial relevancia.

En lo que respecta al caso colombiano, el estudio comparado y el análisis normativo nos llevan a la necesidad de fortalecer el notariado sin alterar su esencia. Las propuestas que se han formulado no pretenden que el notario pase a ser un órgano de control, no pretenden tampoco que se amplíen excesivamente las funciones del notariado





sino que, al contrario, pretenden reforzar el papel del notario como garante técnico de la legalidad, el cual responde a parámetros claros de diligencia, responsabilidad y coordinación interinstitucional.

En lo que respecta al futuro, la proyección del notariado colombiano se centra en tres grandes ejes. En primer lugar, la consolidación de un marco normativo integrado que reconozca expresamente la incidencia institucional de la fe pública en materia electoral, fiscal y digital. A continuación se ofrece el párrafo parafraseado que respecta tus peticiones:


En segundo lugar, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones mediante la formación especializada y las políticas públicas coherentes. En tercer lugar, la puesta en funcionamiento de una transformación digital que garantice la prevalencia de la centralidad del juicio humano y de la responsabilidad funcional del notario.


Las líneas de proyección hacen posible afirmar que el notariado tiene que jugar un papel cada vez más protagonista en la arquitectura institucional del Estado constitucional. La fe pública, entendida como garantía técnica de legalidad y autenticidad, es un recurso estratégico que puede facilitar la confianza pública, el control del poder público y la legitimación de los procesos democráticos en sociedades complejas desde el punto de vista normativo y tecnológico.

En resumen, el notariado colombiano tiene que afrontar la adaptación a las dinámicas cambiantes de la institución sin perder los principios que constituyen su razón de existir. Esta respuesta no puede ser fragmentada, sino que tiene que ser sistémica, integrando tradición, innovación y exigencias democráticas. Por ello, en la configuración de la conciencia pública tiene que continuar su función esencial, constituyendo el pilar de la seguridad jurídica y de la legitimidad institucional contemporánea en el Estado constitucional.

9.5. Límites del modelo actual y desafíos futuros del notariado colombiano

El análisis integral desarrollado en las páginas de este libro no permite descubrir únicamente las fortalezas de nuestro notariado en Colombia, sino también las limitaciones estructurales del modelo vigente ante el Estado constitucional actual; reconocer dicha limitación no es un acto de deslegitimación de la función notarial, sino de comprender las






tensiones que sufre una institución de larga tradición, una institución que se desarrolla en un contexto de creciente complejidad normativa, tecnológica y democrática (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).


Una de las grandes limitaciones del actual modelo notarial superviviente es la fragmentación normativa que regula dicha función notarial; la combinación de normas históricas y de normas recientes que se han desenvuelto en el contexto de la normativa tecnológica ha dado lugar a un marco normativo de inercia que no responde de forma clara a casos nuevos, y mucho menos en función del modelo de control electoral, fiscal o digital.

Tal línea divisoria atenta en su interpretación sistemática de la figura del notario y puede generar inseguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a las autoridades que mantienen un diálogo en base al principio de fe pública.

Otro límite relevante reside en la tensión entre neutralidad técnica e impacto institucional creciente. Si bien el notariado debe conservar su propia imparcialidad y no político, la realidad muestra que la actuación notarial tiene un impacto cada vez mayor sobre procedimientos de interés público; tal tensión implica una reformulación exacta de los cánones de la diligencia y responsabilidad, evitando tanto la desnaturalización de la función como la simple exteriorización formal, carente de toda capacidad de dar respuesta a los retos del presente.

En el ámbito de los avances tecnológicos, el modelo de notariado presenta el reto de adaptarse a la digitalización sin perder su identidad institucional. La introducción de herramientas digitales y sistemas automatizados ha realizado un recorrido a diferentes velocidades, dando lugar a asimetrías en herramientas, infraestructuras y prácticas que pueden traducirse en brechas de acceso, riesgos de seguridad, o menoscabos en la confianza pública cuando no son tratadas con una política institucional uniforme (OECD, 2017). Del mismo modo, el modelo actual presenta límites de coordinación interinstitucional y la interacción entre el notariado, las autoridades electorales y los órganos de control se produce muchas veces de forma reactiva, de forma imprecisa y con criterios confusos. La falta de una coordinación más sistemática puede condicionar la eficacia del control y explicar las luces de carga que debe soportar el notariado interpelado por exigencias heterogéneas o, a veces, contradictorias.






En un sentido democrático, el reto del notariado a futuro debe ser, para el notariado consolidarse como una institución de la garantía, sin asumir funciones que no le son propias. La fe pública tiene que permanecer como un instrumento técnico de autenticidad y legalidad, no como un mecanismo de control político o un mecanismo para sustituir la actuación de las autoridades competentes. Mantener el equilibrio entre lo uno y lo otro es de suma importancia cuando se produce el riesgo de instrumentalizar el notariado.

Relativo a los desafíos del futuro, el primero de los retos consiste en la construcción de un marco normativo integrado que permita articular la tradición jurídica, las exigencias democráticas y la transformación digital. Este marco normativo se debería disociar de cualquier prescripción vaga sobre soluciones rápidas y debe aclarar las competencias, funciones y estándares de actuación, así como reducir la discrecionalidad y aumentar la seguridad jurídica.

Un segundo reto consiste en profesionalizar aún más el notariado mediante una formación sistemática y un continuo compromiso con la actualización. La complejidad de los escenarios en la actualidad requiere de notarios que tengan competencias jurídicas, pero también institucionales y tecnológicas y que sean capaces de establecer el impacto sistémico de su actuación.

Por último, el notariado colombiano afronta el reto de reafirmar su legitimidad social en un contexto de creciente desconfianza hacia las instituciones públicas. La transparencia, la responsabilidad y la calidad del servicio, en definitiva, van a ser determinantes para mantener la confianza de la ciudadanía en la fe pública a modo de pilar del orden jurídico.

En síntesis, los límites del modelo actual no son obstáculos insalvables, sino unos puntos de partida para una reflexión institucional profunda. Los retos del futuro del notariado colombiano deben dar una respuesta equilibrada que combine el respeto a la tradición jurídica, la apertura a la innovación y el compromiso con los principios democráticos del Estado constitucional.




9.6. Aportes del estudio y líneas de investigación futura

La presente obra contribuye al estudio del notariado colombiano, al reubicar dicha función notarial en medio del entramado institucional de la y del Estado constitucional, superando planteamientos tradicionales que sólo la consideran dentro del ámbito del derecho privado. A partir del análisis de la normativa, jurisprudencia y doctrina desarrollados, se caracteriza a la fe pública como una garantía transversal a la legalidad democrática, al control fiscal, a la transformación digital de la administración pública (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1, 123 y 209).

Uno de los mayores aportes que se hace en la obra se encuentra en la conceptualización del notariado como institución de garantía de la democracia de forma indirecta. Esto se traduce en la comprensión de que la legitimidad de los procesos electorales y de control dependen no sólo de las autoridades formalmente encargadas de ellos, sino también de la confiabilidad de los actos documentales en donde se sustentan. La subyugación de la fe pública a estos parámetros institucionales hace que el texto nos brinde una comprensión más elaborada y menos simplista del Estado constitucional actual.

A su vez, el análisis realizado permite proponer una lectura sistémica de la responsabilidad notarial, al marcar la diferencia entre la neutralidad técnica de la función propia de la fe y el impacto social de la actividad que esta última comporta. Tal división es determinante para evitar, por un lado, la desnaturalización del notariado y, por otro lado, la expansión indebida de las responsabilidades a su cargo. El artículo demuestra que la institucionalización adecuada del notariado no es cuestión de convertirlo en un órgano de control, sino de dotar al mismo de estándares naturales de diligencia y de actividades de colaboración que sean coherentes con su función de garante técnico de la legalidad. En el marco de la digitalización, el libro aporta la esencia de la fe pública desde una perspectiva garantista de la tecnología. El proceso de la digitalización del notariado no debe ser un fin en sí mismo, sino un proceso que debe subordinar a la seguridad jurídica, responsabilidad humana y confianza pública. La propuesta permite obviar enfoques tecnocráticos que reducen la innovación a la eficiencia operativa y considera la necesidad de contar con marcos normativos e institucionales sólidos para la admisión de la tecnología avanzada. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo combina un análisis dogmático con el derecho comparado y doctrina institucional, lo que permite



identificar tendencias comunes y desafíos estructurales del notariado en el contexto democrático. Este enfoque interdisciplinar amplía el ámbito de reflexión del derecho notarial y genera nuevas oportunidades de análisis en ámbitos no bien explorados como, por ejemplo, la fe pública, gobernanza digital y legitimidad democrática.


A partir de estos aportes se pueden identificar diferentes líneas de investigación futura que puedan ahondar y ampliar los hallazgos del presente trabajo. Una primera línea de investigación se trata del análisis empírico del efecto de la fe pública en los procesos electorales, especialmente a la autenticación de documentación utilizada en la financiación política y en los mecanismos de participación ciudadana. Este tipo de estudios permitirían verificar de una forma más exacta el papel del notariado como prevención a las irregularidades democráticas.


Una segunda línea de investigación está relacionada con el estudio comparado de modelos de notariado digital, con un importante énfasis en los marcos de gobernanza de datos, interoperabilidad institucional y responsabilidad funcional. La posibilidad de contrastar experiencias nacionales podría dar lugar a la identificación de buenas prácticas y riesgos comunes, lo que debería servir para el diseño de políticas públicas más eficientes en el ámbito de la transformación digital del notariado.

Por otro lado, otra de las líneas de investigación está asociada con la responsabilidad jurídica del notario en contextos tecnológicos avanzados, como el caso del uso de inteligencia artificial y sistemas automatizados. Estos entornos hacen surgir cuestiones novedosas respecto de la imputación de la responsabilidad, la supervisión o el control normativo, que requerirían desarrollos doctrinales y jurisprudenciales concretos.

Por último, se ha identificado como línea de investigación futura el estudio de la percepción ciudadana de la fe pública en los contextos de desconfianza institucional. El análisis de la manera en que la ciudadanía valora el acta notarial y el papel que desempeña en la garantía de la legalidad podría proponer insumos sumamente útiles para el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional y rendición de cuentas.

En su conjunto, estas aportaciones y líneas de investigación se muestran como un campo más que fértil para el análisis jurídico contemporáneo. En este sentido, la fe pública deja de ser una institución estática para mostrarse como un elemento dinámico





del Estado constitucional gobernante de la aplicación de la efectividad de sus normas, que requiere de entenderse y regularse para hacer frente a los retos democráticos, de tecnologías e institucionales presentes y futuros.


9.7. Reflexión final: la fe pública como garantía democrática


La fe pública, entendida como una seguridad jurídica en el tráfico privado de forma tradicional, nos mostrará en este trabajo su aspecto más profundo: una garantía estructural de la democracia constitucional; en el Estado actual, extremo elaborado, de estructura institucional y de mayor tecnificación de los procedimientos públicos, la prueba documental es un presupuesto insoslayable para la legitimidad de las decisiones públicas (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

La función notarial se ubica de forma peculiar en este esquema de mediación. A diferencia de otras instituciones de garantía, el notariado no lleva a cabo un control material sobre el poder ni delibera acerca de las decisiones políticas tomadas. Sin embargo, la acción que realiza el notariado en el mantenimiento de la democracia es indirecta pero decisiva, puesto que garantiza que los actos y documentos que llegan al sistema jurídico lo hagan con la amplitud de la autenticidad, de la legalidad formal y la fiabilidad. Esta función técnica, lejos de ser secundaria, se erige como un soporte fundamental de los procedimientos de control y de participación democrática.

La revisión del eje electoral desarrollado en este libro permite concluir que la fe pública incide de forma concreta en la regularidad de los procesos democráticos, aún cuando su intervención no resulte subsidiaria para la ciudadanía. La autenticación de documentos que guardan relación con la política financiera, cómo se conforman los sujetos políticos y cómo son los procesos de participación de la ciudadanía demuestran que la legalidad del proceso democrático se construye a raíz de un conjunto de actos jurídicos cuya fiabilidad se encuentra, en parte, en el ejercicio diligente de la función notarial.

Desde una mirada constitucional, esta fase de la realidad invita a pensar de nuevo la noción de legitimidad democrática. De acuerdo con Bobbio, la democracia se encuentra lejos de agotarse en los resultados de las elecciones, sino que se basa en el respeto de unas reglas claras y de unos procedimientos seguros que delimitan el ámbito del juego






político (Bobbio, 2000). La fe pública ayuda precisamente en la observancia de estas reglas, ya que permite dotar de cierta certeza jurídica los actos que habilitan la participación y el control del poder.


En este sentido, el enfoque garantista que ha desarrollado Ferrajoli permite observar la función notarial como una función que es parte de un sistema de límites y de garantías que contribuye a impedir arbitrariedades y a proteger derechos fundamentales. La fe pública no es una garantía en sí misma, sino que es un instrumento técnico que permite la eficacia de otras garantías al dar fe de la autenticidad de los presupuestos fácticos o documentales sobre los que operan los mecanismos de control institucional (Ferrajoli, 2011).

La transformación digital del Estado añade un grado más de complejidad a esta reflexión. Si bien la digitalización de la fe pública modifica las condiciones materiales de autenticidad, conservación y circulación de los documentos, no elimina la necesidad pública, ni la responsabilidad humana. La tecnología, muy al contrario, intensifica la exigencia de claridad normativa, de gobernanza de datos y de trazabilidad, ya que los riesgos de error, manipulación o de fallos sistémicos son mucho más importantes en los entornos digitales.

En este sentido, al notariado se le hace necesario mantener su identidad institucional al mismo tiempo que se conforma a nuevas formas de producción del derecho, dentro de unas conductas y situaciones de eficiencia democrática, tras lectura de la Ley de la Fe Pública, ley que considera insuficiente para la fecha actual poder llevar a cabo la producción eficaz, integrando adecuadamente las medidas de supervisión, y de auditoría y de responsabilidad. De hecho, sin estas conductas e intervenciones, no sólo se establece responsabilidad y legitimidad dentro del proceso de interacción con el ciudadano, sino que se convierte en el fundamento de la eficacia democrática del notariado, pero las innovaciones tecnológicas que no contengan estas garantías van en detrimento de la conducta e incluso de la reputación e impacto de la propia institución, y sobre ello no es necesario andar más.

La última reflexión que se destila de este trabajo es que el fortalecimiento del notariado no es un interés corporativo, ni un interés sectorial, sino que obedece a un interés público. En las sociedades donde la desconfianza respecto de las instituciones o





la percepción de la corrupción apoyan el conflicto con la legitimidad del sistema democrático, la existencia de instituciones técnicas que puedan presentarse como confiarles queda al final convertida en el pilar del sistema jurídico.

El notariado como guardián de la fe pública tiene el deber de jugar una carta relevante en este proceso de recuperación de la confianza. Esta no consiste en asumir las funciones que no le corresponden, sino en desarrollar con efectividad, neutralidad y responsabilidad la función que le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico; la fe pública cuando es presentada desde estos principios se constituye en un ancla de certeza en un entorno institucional volátil y cambiante.


En este sentido, podemos ya afirmar que la fe pública ha de ser contemplada como una garantía democrática indirecta. El alcance de esta garantía depende de la coherencia normativa, la calidad institucional y la entereza de las personas ante las que sea ejercitada.


El notariado colombiano, ante los problemas de la vigilancia de elecciones, la vigilancia del poder y la digitalización resulta una pieza importante que le puede ofrecer al fortalecimiento del Estado constitucional. La fe pública aquí ya no es un asunto únicamente técnico, sino que es una de las claves para la legitimidad y la estabilidad del sistema democrático actual.

9.8. Consideraciones preliminares sobre la proyección institucional del notariado

Las aportaciones efectuadas hasta el presente permiten deducir e intuir que el notariado colombiano se halla en una fase decisiva para la institución, tal como la de la correspondencia de exigencias democráticas, de transformaciones tecnológicas y de crecientes exigencias de transparencia pública. Entendiendo que la actual no es sino una mera escisión del modelo de la fe pública, sino que tiene que ser leído en el marco de un contexto institucional más amplio, pero a la vez, la función notarial se mantiene en una posición estructural más relevante que en etapas pasadas.

La proyección institucional del notariado debe partir del principio de una fe pública que opera en la actualidad en un contexto de interdependencia normativa e institucional, que ya no aparece subordinada a la función de demostrar la prueba de derecho privado en una relación sustantiva, sino que se entrelaza reiteradamente con procedimientos







administrativos, fiscales o electorales que afectan a intereses colectivos. Esta realidad hace necesario pensar el futuro del notariado desde una lógica sistémica, en la cuál la autenticidad documental está directamente correlacionada con la legitimidad del ejercicio del poder público (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

Desde esta lógica, la proyección del notariado no se puede limitar ni a la ampliación de competencias, ni a la incorporación acrítica de tecnologías; por el contrario, la tarea está en reforzar la coherencia entre función, responsabilidad y control, evitando tanto la sobrecarga institucional del notario como la desprotección de la fe pública ante riesgos. El equilibrio entre la neutralidad técnica y la relevancia institucional se instituye, en consecuencia, como uno de los ejes esenciales para la proyección del servicio notarial. Uno de los aspectos fundamentales de esta proyección es la necesidad de dar forma y sustentar una cultura institucional de la fe pública: no solo como una modalidad técnica del derecho, sino como una práctica dirigida a la protección de la confianza del ciudadano. En situaciones donde la confianza institucional es escasa y la legitimidad de la democracia se encuentra en entredicho, existe un valor estratégico para el Estado constitucional en poder contar con un grupo de actores jurídicos que desarrollan sus roles impulsados por criterios de imparcialidad, de trazabilidad, de responsabilidad. El notariado, en esta medida, actúa a modo de institución puente entre la legalidad formal y la credibilidad del sistema legal.

La proyección del notariado implica atender también a la dimensión organizativa y estructural del servicio. La diversidad en capacidades técnicas, recursos tecnológicos y prácticas institucionales impone el desafío de avanzar hacia estándares comunes, criterios que garanticen el desarrollo homogéneo de la fe pública, sin desconocer las singularidades territoriales. Esta necesaria armonización resulta especialmente pertinente en aquellos contextos donde la actuación notarial tiene implicaciones para procesos de carácter nacional, los actos electorales o los de control fiscal, por ejemplo.

Desde un enfoque prospectivo, puede afirmarse que el futuro del notariado será el resultado de una articulación entre tradición e innovación. La historia del notariado pone de manifiesto la realidad de que su propia legitimidad se basa en la estabilidad de sus principios más destacados; pero a la vez, esa propia historia da cuenta de que ha sabido adaptarse a los cambios sociales, económicos y tecnológicos. La proyección institucional





no consiste en dejar atrás los fundamentos de la fe pública, sino en hacerlos significar dentro de los nuevos espacios que permiten su propia vigencia.


Estos asertos preposicionales nos remontan a la forma en que quedará planteado el marco que desarrollaremos en la fase final del libro, que consiste en proponer como cierre, introducir ajustes argumentales específicos y apuntar argumentos conclusivos en torno a la función que desempeña el notariado en el Estado constitucional contemporáneo. En la fase de análisis que se presenta posteriormente recobramos estas propias líneas, pero para establecer con toda claridad los elementos que van a tener que regir la sustantivación futura de la fe pública como garantía institucional y democrática.


9.9. Nota de transición: cierre operativo de la presente entrega y continuidad temática

Con el progreso alcanzado en esta entrega se materializa una base de análisis ya suficiente para mantener el desenlace del proyecto de libro. Hasta aquí, el texto ha desarrollado los elementos estructurales que permiten entender la función notarial no sólo como un mecanismo de seguridad jurídica en el tráfico privado, sino como una institución de garantía que incide en sectores de especial sensibilidad institucional, como son el control fiscal, la legalidad electoral y la transformación digital del Estado.

En este sentido es importante dejar claro que el objetivo de la presente entrega no es cerrar por completo el libro, sino fijar las bases conceptuales y las líneas prospectivas respecto de las que se construirá el cierre final. Ello supone que las conclusiones generales del proyecto y las propuestas finales de consolidación institucional se desarrollen con la suficiente amplitud y sistematización en la siguiente entrega, a fin de no incurrir en cierres apresurados o redundantes y de garantizar así un resultado editorial coherente.

La continuidad del manuscrito tiene como principal orientación la de (i) cerrar el capítulo IX con propuestas y conclusiones generales finales, (ii) sistematizar con precisión los lineamientos de mejora institucional y normativa del notariado colombiano a partir de lo ya analizado y (iii) cerrar el plano pedagógico del texto de forma que el libro mantenga su connotación docente y su coherencia metodológica hasta la última página.






De esta forma se garantiza que el documento mantiene una progresión lógica. Primero se fijan las bases (normativas, jurisprudenciales y doctrinales) y luego se proyectan los desafíos (electoral, fiscal y tecnológico) y finalmente se cierra con propuestas integradas y conclusiones definitivas. En ello se garantiza que la fase terminal del manuscrito no sea un simple resumen, sino que constituya una síntesis argumentativa y técnica que explique la complejidad del asunto y que a la vez aporte un verdadero valor al lector académico y profesional.


9.10. Propuesta sistemática de reforma del modelo notarial colombiano

El análisis realizado en los capítulos previos ilustra que la complejización de la función notarial en Colombia no puede limitarse a correcciones específicas o reformas parciales. La función notarial se articula en un entramado institucional complejo en el que se perciben normas constitucionales, regímenes de control, dinámicas electorales y procesos de transformación digital. Por ello, toda modificación del modelo notarial debe pensarse y asumirse como una intervención totalizadora, a tono con los criterios estructurales del Estado constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1, 123 y 209).

Una primera línea de reforma debe circunscribirse a la concreción normativa del alcance institucional de la fe pública. Si bien el ordenamiento jurídico contempla al notario como particular en ejercicio de una función pública, la legislación vigente no desarrolla suficientemente las consecuencias institucionales de esa condición bajo condiciones de alta sensibilidad democrática. La reforma debería concretar los estándares de diligencia cuando la actuación notarial afecta a actos con impactación electoral o tributaria, evitando ambigüedades que generan inseguridad jurídica.

En segundo lugar, es preciso avanzar hacia una uniformidad normativa intersectorial. El régimen notarial no puede continuar desempeñándose de forma relativamente autónoma de las normas que regulan el control electoral y fiscal. Sin que ello implique, claro está, un sometimiento funcional, la ley debería exigir las pautas claras: las pautas de coordinación, de interoperabilidad, de uso de la formalización del notariado en la tramitación administrativa del control, de forma que esa articulación normativa podría ser útil para ajustar las lecturas interpretativas y para afianzar la coherencia institucional.






Una tercera línea de reforma está relacionada con la modernización tecnológica estructural del notariado. La digitalización no puede seguir dependiendo exclusivamente de desarrollos parciales o reglamentarios en los muy distintos espacios normativos que llegan a existir, sino que se necesita un marco legal integral que regule expresamente la equivalencia funcional de los instrumentos electrónicos, la conservación digital de los archivos, la trazabilidad documental y la responsabilidad del notario en entornos tecnológicos. La Corte Constitucional ha dado cuenta del reconocimiento de la compatibilidad de la función notarial con medios electrónicos (Corte Constitucional. Sentencia. C-159 de 2021, Exp. 2020-02-920) siempre que la autenticidad y la fiabilidad persistieran en el curso del procedimiento.

Finalmente, la reforma del modelo notarial debe abarcar, además, una política pública de formación y profesionalización reforzada. En la contemporaneidad el notario ya no debe únicamente conocer y dominar la técnica jurídica tradicional, sino que debe saber cómo su actuación tiene repercusiones en ámbitos electorales, fiscales y digitales. La formación permanente no es un elemento accesorio, sino una condición necesaria para ejercer responsablemente la fe pública en condición institucional dinámica. Desde una perspectiva organizacional, la reforma debería contemplar mecanismos de evaluación institucional basados en estándares de calidad y transparencia, evitando enfoques exclusivamente sancionatorios. La supervisión del servicio notarial debe orientarse a garantizar coherencia, uniformidad y mejora continua, fortaleciendo la confianza ciudadana en la institución.

Para concluir, no cabe la menor duda de que cualquier reforma debe respetar escrupulosamente el núcleo esencial de la función notarial: su carácter de neutralidad técnica y su característica de garantía institucional. La ampliación de funciones no debe traducirse en politización, pero tampoco en sobrecarga funcional, el notariado ha de continuar siendo un elemento técnico del sistema jurídico cuya legitimidad proviene exactamente de la imparcialidad y del estricto principio de legalidad.

En síntesis, el modelo notarial colombiano, no puede quedarse solo en una propuesta de reforma sistemática, sino que exige la visión integral que norme desde la clarificación normativa, la concordancia interinstitucional, la modernización tecnológica y el fortalecimiento profesional. Solo con esa mirada estructural será posible consolidar la fe pública como garantizar en el contexto del Estado constitucional contemporáneo.




9.11. Estándares de garantía para la fe pública en contextos electorales y digitales

El reforzamiento del notariado colombiano en la actualidad necesita articular estándares claros que dirijan el ejercicio de la fe pública cuando esta se proyecte sobre ámbitos de alta sensibilidad institucional. Docente la exposición anterior, la declaración de voluntad escribana pública no sólo puede abarcar la formalización de actos privados, sino que se traduce también en efectos con capacidad de incidir sobre procedimientos electorales, mecanismos de control fiscal o procedimientos administrativos de especial relevancia pública. De esta manera, la falta de criterios sistemáticos puede dar lugar a incertidumbre sobre el alcance de las obligaciones en las que incurre el notario y sobre el nivel de diligencia que se exige en cada caso.

Un primer estándar debe referirse a la verificación reforzada de la legalidad formal en actos con incidencia electoral. Cuando la actuación notarial recae sobre documentos que serán utilizados en procesos de inscripción de organizaciones políticas, certificación de decisiones societarias vinculadas a financiación política o autenticación de documentos que puedan integrar expedientes electorales, la diligencia técnica debe orientarse a asegurar la correspondencia estricta entre voluntad declarada y forma jurídica empleada. Este estándar no convierte al notario en órgano de control electoral, pero sí reconoce que la fe pública puede convertirse en presupuesto de legitimidad democrática (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 40).

Un segundo estándar se asocia a la trazabilidad documental en entornos digitales. La progresiva inclusión de las tecnologías de la información en el ámbito notarial impone que la autenticidad, la integridad y la conservación de los instrumentos públicos no se vean afectadas por la intervención tecnológica. La función equivalente entre soporte físico y soporte electrónico solamente es legítima si están presentes los requisitos de identificación, autoría y control del acto. La Corte Constitucional ha dicho que el uso de las tecnologías es constitucionalmente válido siempre que no se desnaturalicen las garantías del servicio público notarial (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

Un tercer estándar debe ser el establecimiento de criterios que fortalezcan el control del riesgo institucional. Dado que los documentos notariales pueden incidir indirectamente en decisiones públicas de enorme repercusión, es razonable exigir que existan protocolos internos que permitan la detección de situaciones poco comunes o




potencialmente irregulares. No se traslada la función del notario a autorizar funciones de investigación, sí se amplía la prudencia técnica y el hecho de ceñirse estrictamente a los requisitos formales y a las identificaciones de las partes.

Un cuarto punto es el de un estándar de coordinación interinstitucional reducido, pero eficaz. La función notarial no puede funcionar independientemente del aparato estatal cuando sus actos son remitidos a circuitos de control administrativo o electoral. Conducta interoperable, intercambio seguro de información y claridad a condición de probar la prueba del contenido de los instrumentos públicos son elementos esenciales para evitar contradicciones institucionales.

Un quinto estándar de hecho es el que permite la existencia de una responsabilidad proporcional y diferenciada. La configuración de responsabilidades administrativas, disciplinarias o penales debe tener en cuenta la técnica de la función notarial. No se puede hacer del notario el responsable de garantizar la veracidad material de las declaraciones que superan la comprobación formal, salvo que existan indicios de irregularidad claros advertidos en el ejercicio de su función. Esta distinción es coherente con el principio de legalidad y con el contenido técnico del servicio público notarial (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 123).

Finalmente, debe incorporarse un estándar de transparencia estructural del servicio. La confianza ciudadana en la fe pública no depende exclusivamente de la corrección jurídica del acto individual, sino también de la percepción de integridad institucional del sistema notarial en su conjunto. La publicidad de protocolos, la uniformidad en criterios técnicos y la supervisión basada en calidad contribuyen a consolidar la legitimidad del modelo.

En conjunto, estos estándares permiten articular una visión contemporánea de la fe pública como garantía institucional adaptable a contextos electorales y digitales sin perder su naturaleza técnica. La consolidación de tales criterios no requiere transformar radicalmente el modelo notarial colombiano, sino sistematizar principios que ya se encuentran implícitos en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional.




9.12. Conclusión general: el notariado como arquitectura de confianza democrática

El recorrido desarrollado a lo largo de este libro permite sostener, con fundamento normativo, jurisprudencial y doctrinal, que el notariado colombiano no puede ser comprendido únicamente como una institución auxiliar del tráfico jurídico privado. La fe pública constituye una pieza estructural de la arquitectura institucional del Estado constitucional, en tanto actúa como mecanismo de estabilización normativa, garantía de autenticidad documental y soporte indirecto de la legitimidad democrática (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1 y 209).

La función notarial se sitúa en una posición singular dentro del diseño institucional colombiano: es ejercida por particulares que desarrollan función pública y que, por ello, se encuentran sometidos a un régimen especial de responsabilidad y control (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 123). Esta dualidad —naturaleza privada del sujeto y carácter público de la función— no constituye una anomalía, sino una expresión del modelo descentralizado de prestación de servicios públicos adoptado por el ordenamiento constitucional.

Las características del eje electoral que hemos desarrollado en las páginas anteriores nos han permitido estimar que la actividad notarial puede extenderse sobre los actos que repercuten de manera directa o indirecta sobre la conformación de la voluntad política colectiva. Cuando el contenido de un documento público, autenticado, protocolizado sea utilizado como soporte de decisiones que tengan que ver con la financiación política, la creación de organizaciones con fin electoral o la acreditación de actos sociales vinculados a las campañas, la fe pública se convierte en un presupuesto formal de la legitimidad del procedimiento. En este sentido, la función notarial no es un simple componente marginal, sino un componente técnico que puede y debe contribuir a la regularidad institucional.

No se trata, por supuesto, de convertir al notario en autoridad electoral y de otorgarle competencias de control material sobre la veracidad sustantiva de las determinaciones. El núcleo de su función permanece en la verificación formal y la autenticidad del acto jurídico. Sin embargo, el impacto institucional que tiene su actuación





nos importa para reconocer que la fe pública hace las veces de garantía indirecta del proceso democrático.

Por igual manera, el estudio del eje fiscal permite inferir que los instrumentos públicos notariales eventualmente pueden llegar a ser soporte probatorio relevante en el marco de procedimientos de control administrativo y disciplinario. El ámbito de las responsabilidades no depende sólo de la conducta del notario, sino del establecimiento correcto entre deber formal o carga de la vigilancia material, ya que la jurisprudencia constitucional ha entendido que el ejercicio de funciones públicas de manera particular no desnaturaliza el principio de responsabilidad, pero si exige de esta sea proporcional y clara (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008).

La transformación tecnológica añade un elemento más de complejidad. La digitalización del servicio notarial no es una simple actualización instrumental, sino que es un proceso que ataca directamente la estructura de las garantías que sustentan la fe pública. La equivalencia funcional entre el instrumento físico y el electrónico será admitida solamente si se conservan los principios de autenticidad, integridad y conservación documental. La Corte Constitucional ha resaltado que la utilización de medios electrónicos es compatible con la Constitución únicamente en el caso de que no se afecten las garantías del servicio público notarial (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021). A partir de estos tres ejes —electoral, fiscal y tecnológico— es posible afirmar que el notariado se configura como una institución de confianza estructural. La confianza democrática no se produce exclusivamente a través del voto ni de los mecanismos de representación política; también se construye mediante la estabilidad y credibilidad de los actos jurídicos que sostienen la vida institucional. En este contexto, la fe pública actúa como un mecanismo silencioso pero decisivo de consolidación de la legalidad.

La arquitectura de confianza democrática descansa, por tanto, en un conjunto de garantías técnicas que operan antes de que surja el conflicto. El notariado participa en esa lógica preventiva al dotar de autenticidad y forma jurídica a actos cuya validez puede proyectarse hacia el ámbito público. Esta dimensión preventiva explica por qué la función notarial no debe ser analizada únicamente desde el derecho civil, sino desde una perspectiva institucional amplia.






En conclusión, el notariado colombiano se encuentra llamado a consolidar su papel como garantía técnica de la estabilidad democrática, siempre que preserve su neutralidad, fortalezca sus estándares de diligencia y se adapte de manera responsable a los desafíos tecnológicos contemporáneos. La fe pública no es un vestigio histórico; es un componente activo del Estado constitucional.


9.12. Conclusión general (segunda parte): consolidación institucional y horizonte normativo

El análisis desarrollado en esta obra permite advertir que el notariado colombiano enfrenta un desafío doble: preservar su identidad histórica como institución de seguridad jurídica y, al mismo tiempo, responder a las transformaciones que impone el Estado constitucional contemporáneo. Este equilibrio no se resuelve mediante una expansión ilimitada de competencias ni mediante una reducción de su papel a la mera formalización documental, sino a través de una consolidación institucional basada en principios.

En primer lugar, la consolidación del modelo notarial exige reafirmar la centralidad del principio de legalidad. El notario, en cuanto particular que ejerce función pública, no actúa en nombre propio, sino en representación funcional del Estado. Esta condición implica que su actuación se encuentra sujeta a los límites constitucionales que regulan el ejercicio de las funciones públicas (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 123). La sujeción a la legalidad no es un formalismo, sino el fundamento de la legitimidad de la fe pública.

El segundo elemento estructural que van a tener que abordar los notariados será una delimitación precisa de la responsabilidad notarial. La incrementada extensión de contextos donde pueden incidir los instrumentos públicos —electorales, fiscales, disciplinarios— no debe llevar a una atribución ilimitada de la responsabilidad. La regla de la proporcionalidad exigirá que las cargas jurídicas se correspondan con el campo de actuación real del notario. Y, sin duda, la jurisprudencia constitucional ha insistido con claridad en que el ejercicio de la función pública por el particular debe ser considerado atendiendo a las pautas de razonabilidad y proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008).






Un tercer elemento estructural hace alusión a la necesidad de potenciar los mecanismos de prevención. La arquitectura de la confianza democrática se hace a partir de la previsión de riesgos y la disolución de la incertidumbre jurídica. El propio notariado es capaz de entrar en esa lógica de prevención, en la medida en que garantice la autenticidad formal de los actos antes de ser los mismos objetos de controversia. En este sentido, la fe pública actúa como una manera de estabilizar anticipadamente el orden jurídico.

La digitalización de la administración pública supone también reflexionar sobre los recursos técnicos de la función notarial. La digitalización no puede ser entendida como un simple cambio de soporte material, sino que se convierte en un nuevo diseño de los medios de garantía. El equiparamiento funcional entre instrumento tradicional y electrónico exige conservar los atributos esenciales: identificación, integridad y conservación. La Corte Constitucional ha avalado la constitucionalidad de la modernización tecnológica del notariado, siempre que respete las garantías básicas del servicio (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

La consolidación institucional exige también el refuerzo de la coherencia interorgánica del sistema. La función notarial no puede considerarse como alejada de los órganos electorales, de control fiscal y de supervisión administrativa. Si bien es cierto que no se pueden alterar las autonomías técnicas del notario también es cierto que se deben articular vías de coordinación entre los órganos que eviten contradicciones institucionales y vacíos normativos. Y es que el notariado colombiano se encuentra en un Estado que cuenta con un modelo de descentralización funcional junto con control constitucional. Esto supone que la legitimidad de la fe pública depende, por tanto, no sólo de la corrección técnica del acto concreto sino también de la integridad del sistema al que pertenece. La confianza no se edifica solamente sobre la actividad del notario, sino sobre el diseño institucional que garantiza su control, su formación y su responsabilidad.

Por último, el horizonte normativo del notariado colombiano debe discurrir hacia la consolidación de un modelo equilibrado: técnico, institucionalmente coherente y legitimado democráticamente. La fortaleza de la fe pública no es un fin corporativo, sino una de las condiciones de la estabilidad del orden jurídico.



9.13. Síntesis final: la fe pública como garantía estructural del Estado constitucional

La reflexión expuesta en esta obra lleva a la formulación expositiva de esta tesis central: la fe pública notarial no es solamente una técnica normativa de autenticación documental, sino que, además, actúa como garantía estructural constitutiva del Estado constitucional. Esta afirmación no es retórica y se encuentra respaldada por el modo cómo el ordenamiento jurídico colombiano realiza el ejercicio de las funciones públicas de los particulares, pero también por el papel que la autenticidad documental pasa a tener como instrumento para asegurar el orden jurídico (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1, 123 y 209).

El análisis del eje electoral mostró que la intervención notarial puede convertirse en presupuesto formal de legitimidad democrática en tanto que los instrumentos públicos se conviertan en soporte para la realización de actuaciones políticas o la financiación de actividades relevantes para la vida pública. En estos supuestos, la fe pública operará a modo de garantía de forma, no de control material del contenido, pero su efecto sobre la regularidad del procedimiento que se lleva a cabo es innegable. La estabilidad de los procesos electorales no es una cuestión que dependa únicamente de la autoridad que los dirige, sino de la confiabilidad de determinados actos que los integran.

Por su parte, el eje fiscal permitió anticipar que los instrumentos notariales pueden adquirir relevancia de prueba en el interior de los procedimientos de responsabilidad administrativa y disciplinas, lo que conlleva la definición del límite de aquellos aspectos que son, o no, atribuibles al notario, a fin de que la verificación formal que le es propia no quede confundida con la validación sustantiva de hecho que se sitúan más allá del ámbito de comprobación del notario. La Corte Constitucional ha insistido en que el ejercicio de funciones públicas por particulares puede comportar responsabilidad, pero dentro de la moderación y la proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008).

Por último, la transformación tecnológica supone un reto estructural al modelo clásico de fe pública, pues la digitalización no es en sí una amenaza, sino que se necesita que la equivalencia funcional de los instrumentos físicos y electrónicos, mantengan las propiedades que los definen; entendiendo que la digitalización del servicio notarial que

se prevé en la Constitución queda supeditada a que tales atributos sean mantenidos (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021).

A partir de estos elementos, puede afirmarse que el notariado cumple una función estabilizadora dentro del sistema jurídico. La fe pública reduce incertidumbre, previene litigios y fortalece la seguridad jurídica antes de que surja el conflicto. En un Estado constitucional, donde la legitimidad se construye a partir de la sujeción a la norma y del respeto por el procedimiento, la existencia de mecanismos preventivos de autenticación constituye un componente esencial de la arquitectura institucional.

Esta arquitectura no se sostiene únicamente en la autoridad política, sino en un entramado de garantías técnicas que aseguran la confiabilidad de los actos jurídicos. El notariado forma parte de ese entramado. Su papel no es visible en los momentos de crisis, pero resulta decisivo para evitar que dichas crisis se produzcan. En este sentido, la fe pública opera como un mecanismo silencioso de consolidación democrática.

Sin embargo, la institucionalización de esta función requiere ajustes institucionales y normativos. Determinar qué estándares son de diligencia, garantizar una modernización tecnológica, delimitar adecuadamente la responsabilidad para cada uno e institucionalizar la coordinación del trabajo institucional se constituyen como condición y elemento necesario para una mejor implementación del modelo. La reforma del notariado no debería llevar a la expansión de sus prerrogativas, sino a la optimización del propio papel técnico del mismo dentro del propio sistema. Finalmente, la fe pública notarial se estructura como una garantía del Estado constitucional colombiano. Su fortalecimiento no responde a intereses corporativos sino a la necesidad de preservar la confianza jurídica que garantiza la legitimidad democrática. La autenticidad documental, lejos de ser un vestigio histórico, se presenta como un elemento esencial para garantizar la estabilidad institucional contemporánea.

9.14. Síntesis estructural del modelo notarial colombiano: matrices de integración conceptual

Tabla 1. Naturaleza jurídica del notariado colombiano

Elemento	Caracterización en el modelo colombiano	Fundamento
-----------------	--	-------------------

Naturaleza del sujeto	Particular que ejerce función pública	Art. 123 Constitución
Naturaleza de la función	Servicio público de autenticación y formalización jurídica	Arts. 1 y 209 Constitución
Régimen de responsabilidad	Administrativa, disciplinaria y eventualmente penal	Jurisprudencia constitucional
Finalidad institucional	Garantía de autenticidad y seguridad jurídica	Principio de legalidad

Tabla 1. Naturaleza jurídica del notariado colombiano

Análisis: Esta tabla resume el punto de partida estructural del libro: el notario no es autoridad política ni funcionario tradicional, pero sí ejerce función pública bajo parámetros constitucionales. Esta dualidad define todo el desarrollo posterior del texto.

Tabla 2. Eje electoral: alcance técnico y límites funcionales

Aspecto	Alcance notarial	Límite
Autenticación de documentos	Verificación formal de identidad y manifestación de voluntad	No control material del contenido político
Protocolización de actos societarios	Formalización con efectos probatorios	No validación de financiación sustantiva
Incidencia en legitimidad	Presupuesto formal de regularidad	No sustitución de autoridad electoral

Tabla 2. Eje electoral: alcance técnico y límites funcionales

Análisis: El notario participa indirectamente en la arquitectura electoral como garante de forma. El libro demuestra que su incidencia es estructural pero no sustantiva.

Tabla 3. Eje fiscal y responsabilidad

Dimensión	Contenido
Alcance de la verificación	Legalidad formal del acto
Responsabilidad	Proporcional al ámbito de intervención
Riesgo institucional	Uso indebido del instrumento público

Principio rector	Proporcionalidad (C-1159 de 2008)
------------------	-----------------------------------

Tabla 3. Eje fiscal y responsabilidad

Análisis: Se delimita claramente que la responsabilidad no puede extenderse más allá de la función técnica desarrollada.

Tabla 4. Transformación digital y fe pública

Elemento	Exigencia
Equivalencia funcional	Instrumento electrónico debe preservar autenticidad
Integridad documental	Garantía técnica de no alteración
Identificación	Mecanismos seguros de verificación

Tabla 4. Transformación digital y fe pública

Análisis: La digitalización es admisible constitucionalmente, pero solo si mantiene intactos los atributos esenciales de la fe pública.

Tabla 5. Propuesta de reforma sistemática


Línea de acción	Objetivo
Clarificación normativa	Precisión del alcance institucional
Armonización intersectorial	Coordinación con órganos electorales y fiscales
Modernización tecnológica	Marco integral de instrumento electrónico
Profesionalización	Capacitación reforzada en impacto institucional

Tabla 5. Propuesta de reforma sistemática

Análisis: La reforma no implica expansión de poder, sino perfeccionamiento técnico e institucional.

Valor pedagógico de la sistematización

La introducción de matrices comparativas permite vislumbrar en conjunto los ejes de desarrollo del texto, previniendo interpretaciones convenientes. La fe pública, el eje



electoral, el control fiscal y la digitalización no funcionan como compartimentos estancos sino como aspectos interrelacionados de un mismo modelo institucional.

La síntesis estructural da fe de que el notariado colombiano puede acomodarse como garantía democrática siempre que se conserve la coherencia normativa, la mundanidad proporcional y la adaptación tecnológica con garantías.


9.15. Cierre definitivo: la fe pública como mecanismo de estabilidad democrática en el siglo XXI


El recorrido argumentativo de esta obra permite afirmar que el notariado colombiano no puede seguir siendo interpretado únicamente desde categorías tradicionales del derecho civil o del derecho administrativo clásico. La fe pública, en el contexto contemporáneo, constituye un mecanismo estructural de estabilidad jurídica que trasciende el ámbito privado y se inserta en la arquitectura institucional del Estado constitucional.

El punto de partida del análisis fue la comprensión del notario como particular que ejerce función pública (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 123). Esta configuración no es accidental ni transitoria; responde a una opción estructural del modelo colombiano de descentralización funcional. El notariado no representa una delegación arbitraria del poder estatal, sino una forma específica de organización del servicio público orientada a garantizar autenticidad y seguridad jurídica.

En el transcurso del desarrollo del libro se puso de manifiesto que la fe pública satisface tres funciones fundamentales dentro del marco constitucional: la primera función es la de estabilizadora (de la incertidumbre jurídica a través del control de la formalización de actos); la segunda función es la de preventiva (anticipación de los controversias y reducir la litigiosidad); y la tercera función es la de legitimadora (donde, en determinados contextos, su control formal viene a ser condición de regularidad institucional).

En el eje electoral se constató que la autenticidad documental puede llegar a ser soporte indirecto de la legitimidad democrática. La intervención del notariado no controlará el contenido político, pero sí garantizará la regularidad formal de actos que, en principio, pueden llegar a integrar procedimientos de especial relevancia pública. Esta





dimensión precisa es la que da lugar a pensar que la fe pública llega a actuar como garantía estructural del procedimiento democrático.


En lo concerniente al eje fiscal y de responsabilidad se precisa que el marco de la responsabilidad notarial debe acotarse de acuerdo a criterios de proporcionalidad. El ejercicio de la función pública conlleva la responsabilidad, aunque no se puede extender más allá de lo que sea su ámbito real de intervención técnica (Corte Constitucional, Sentencia C-1159 de 2008). La claridad en tal delimitación es requisito sin el cual no puede conservarse la seguridad jurídica del propio notario y eludirse interpretaciones expansivas improcedentes.


La transformación tecnológica subjetivó un grado de profundidad más en el análisis. La digitalización del servicio notarial no constituye una ruptura con la tradición, sino una transformación condicionada a mantener los atributos primordiales de la fe pública. La Corte Constitucional ha reconocido la idoneidad de los medios electrónicos en el servicio notarial siempre que se mantengan enteras las garantías de autenticidad e integridad (Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021). Esto es un signo de que la modernización tecnológica no desdibuja la función, sino que demanda su nuevo diseño.

A partir de estas constataciones, la tesis central del libro puede formularse con claridad: la fe pública notarial constituye una garantía estructural de la estabilidad democrática y jurídica del Estado constitucional colombiano. No se trata de una institución meramente formalista ni de un vestigio histórico, sino de un mecanismo técnico que sostiene la credibilidad del sistema jurídico.

La arquitectura democrática no se construye únicamente sobre la base del voto o de la representación política. También depende de la confiabilidad de los actos jurídicos que estructuran la vida social y económica. Cuando los instrumentos públicos gozan de presunción de autenticidad y estabilidad probatoria, el sistema jurídico reduce incertidumbre y fortalece la confianza ciudadana.

Cuando los instrumentos públicos aseguran presunción de autenticidad y estabilidad probatoria, el sistema jurídico tiende a disminuir la incertidumbre y a incrementar la confianza de los ciudadanos, de modo que la disminución de esa incertidumbre no resulta ser un efecto accesorio, sino una de las condiciones esenciales







de funcionamiento del Estado constitucional. Si se carece de mecanismos fiables para llevar a cabo la autenticación y la formalización, la ordenación jurídica se encuentra atrapada en una expansión continua del conflicto y en el debilitamiento progresivo de la seguridad jurídica y de la legitimidad institucional. La función del notariado, en este sentido, se presenta como un mecanismo de anticipación jurídica. Entonces, antes de que se pueda producir el conflicto y antes de que el conflicto pueda ser judicializado, antes de la llegada de la controversia al juez o al órgano de control, es la fe pública la que llega para facultar al acto jurídico de forma, certeza e identidad. Este carácter preventivo nos explica el porqué del notariado no pueda analizarse solamente desde la lógica sancionadora o disciplinaria. Su propia razón de ser institucional está precisamente en evitar que se llegue a generar el conflicto, en estabilizar las expectativas y en proporcionar garantías de que la forma jurídica va a reflejar los términos de la voluntad declarada.

En sociedades complejas, caracterizadas por alta circulación documental, transacciones digitales y creciente interconexión institucional, la autenticidad adquiere un valor estructural. La confianza ya no descansa exclusivamente en relaciones personales o en estructuras jerárquicas rígidas, sino en la verificabilidad técnica de los actos. En ese escenario, el notariado representa una pieza de continuidad institucional entre tradición jurídica y modernización tecnológica. Su función no desaparece ante la digitalización; por el contrario, se vuelve más exigente.

El desafío contemporáneo no consiste en sustituir la fe pública por mecanismos automatizados, sino en integrar herramientas tecnológicas que fortalezcan sus garantías esenciales. La autenticidad, la integridad y la trazabilidad documental deben preservarse como atributos estructurales, independientemente del soporte utilizado. De este modo, la modernización tecnológica no erosiona la arquitectura democrática, sino que la complementa bajo parámetros constitucionales.

La integración de la tecnología, superando los requerimientos de la eficiencia administrativa, es más bien una condición de legitimidad institucional. El Estado constitucional no se caracteriza solo por la presencia de normas formales, sino por el cumplimiento efectivo de los principios que sostienen el funcionamiento de dicho sistema jurídico, principios que son: legalidad, transparencia, control de las acciones públicas, confianza pública. Cuando la función del notariado se adapta a nuevos entornos digitales






y, cuando dicha adaptación se respeta, mantiene su esencia y reitera su propio papel en el marco del sistema democrático.


En este sentido también es importante advertir que la fe pública no actúa como una categoría aislada sino como parte de un con texto mucho mayor de garantías que, a la postre, sostiene la cohesión jurídica. La seguridad documental que ofrece el Notariado también implica que las relaciones económicas, las relaciones societarias y las relaciones patrimoniales podrán desarrollarse con previsibilidad. La previsibilidad que provocan las garantías del notariado no solo permite la circulación jurídica, sino que reduce la posibilidad de dar lugar a la arbitrariedad en la interpretación posterior de los actos. La fe pública contribuye, por tanto, indirectamente, a la igualdad de las partes ante la ley al evitar que la indefinición de la documentación pueda convertirse en desigualdad ante los tribunales.

La estabilidad democrática, entendida como continuidad institucional dentro del marco constitucional, depende en buena medida de esta reducción de incertidumbre. Un sistema en el que los actos jurídicos carecen de autenticidad verificable se expone a conflictos recurrentes, a litigios masivos y a pérdida de credibilidad institucional. Por el contrario, un modelo que consolida mecanismos preventivos de autenticación fortalece la confianza ciudadana en la estructura normativa. La confianza no surge espontáneamente; se construye sobre la base de prácticas institucionales estables y verificables.

En este sentido, la función notarial adquiere una dimensión simbólica adicional: representa la presencia del Estado en la formalización jurídica de la vida social, pero lo hace a través de un ejercicio técnico y no político. Esa distancia respecto de la disputa partidista es precisamente lo que garantiza su legitimidad. La fe pública descansa en la imparcialidad y en la sujeción estricta a la legalidad. Cuando estos atributos se preservan, el notariado se convierte en un punto de convergencia entre autonomía privada y orden público.

El siglo XXI establece nuevos límites para esta institución que precisa un refuerzo continuo de los estándares técnicos: la rápida circulación de la información, la multiplicación de los instrumentos digitales y la creciente complejidad de las transacciones jurídicas. La adaptación que se impone no produce una ruptura con la





tradición, sino la reafirmación de los principios que siempre han sustentado a la función: autenticidad, integridad y responsabilidad.

La arquitectura de la democracia no reposa solo sobre los órganos deliberativos y los sectores de control, sino que también se erige sobre garantías técnicas que verifican que la forma jurídica es fiable. El notariado forma parte de esa arquitectura como elemento de estabilidad. Su función, aunque en muchas ocasiones desaparezca de la discusión pública, es indispensable para que las decisiones colectivas y los actos individuales se sitúen en un marco normativo coherente.

Con esta reflexión se consolida el hilo conductor del libro: la fe pública notarial constituye un instrumento de estabilidad estructural dentro del Estado constitucional colombiano. No es un elemento ornamental del sistema jurídico, sino una pieza funcional que contribuye a la reducción de incertidumbre, a la prevención del conflicto y al fortalecimiento de la confianza institucional.

De este modo, el estudio concluye reafirmando que el futuro del notariado no depende de su expansión competencial, sino de la consolidación de sus garantías esenciales. Allí donde exista autenticidad verificable, proporcionalidad en la responsabilidad y adaptación tecnológica conforme a principios constitucionales, la fe pública continuará desempeñando su papel como soporte silencioso pero decisivo de la legitimidad democrática.

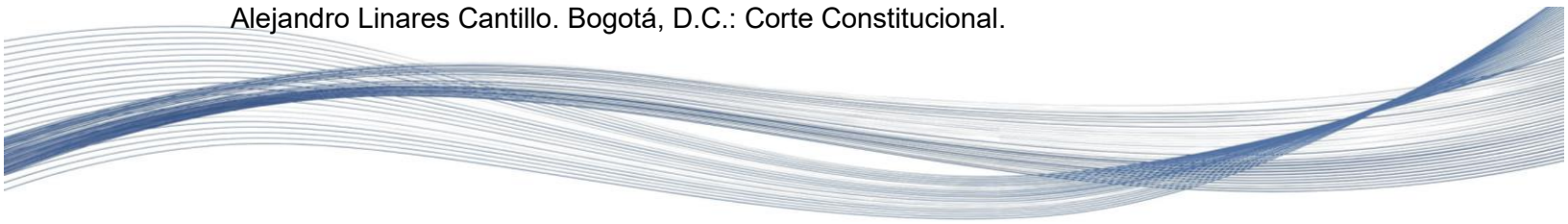
Bibliografía:


Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá, D.C.: Asamblea Nacional Constituyente.

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 588 de 2000: Por la cual se reglamenta la actividad notarial en Colombia*. Diario Oficial No. 44.026.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia C-1159 de 2008*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-159 de 2021*. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.





Presidencia de la República de Colombia. (1970). *Decreto-Ley 960 de 1970: Por el cual se expide el Estatuto del Notariado*. Diario Oficial No. 33.240.

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1952 de 2019: Código General Disciplinario*. Diario Oficial No. 50.897.

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único*. Diario Oficial No. 44.708.

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado*. Diario Oficial No. 44.108.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial No. 48.128.


Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-948 de 2002*. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.


Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-1076 de 2002*. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado*. Diario Oficial No. 44.108. (ya citada)

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial No. 48.128. (ya citada)

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-619 de 2002*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.





Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-131 de 2013*. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.

Contraloría General de la República. (2018). *Circular Externa 009 de 2018: Lineamientos para la vigilancia de recursos administrados por notarías*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2016). *Circular Externa 004 de 2016: Directrices sobre administración y reporte de tarifas notariales*. Bogotá, D.C.: SNR.

Contraloría General de la República. (2018). *Circular Externa 009 de 2018: Lineamientos para la vigilancia de recursos administrados por notarías*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República. *(ya citada)*

Contraloría General de la República. (2022). *Informe anual de control fiscal 2022: Auditoría al sistema notarial*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-131 de 2013*. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional. *(ya citada)*


Superintendencia de Notariado y Registro. (2019). *Informe de gestión institucional 2019*. Bogotá, D.C.: SNR.


Consejo Nacional Electoral. (2015). *Reglamento para la verificación de requisitos en la inscripción de candidaturas*. Bogotá, D.C.: CNE.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1475 de 2011*. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y se establecen disposiciones en materia de transparencia electoral. Diario Oficial No. 48.123.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). *Manual de procesos electorales y autenticación documental*. Bogotá, D.C.: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Consejo Nacional Electoral. (2018). *Manual para la vigilancia de la financiación electoral*. Bogotá, D.C.: CNE.





Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 163 de 1994*. Por la cual se dictan las normas sobre elecciones y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.550.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2020). *Guía para inscripción de candidaturas y verificación de requisitos*. Bogotá, D.C.: Registraduría.

Consejo Nacional Electoral. (2021). *Informe de vigilancia de financiación política 2020–2021*. Bogotá, D.C.: CNE.

Contraloría General de la República. (2020). *Guía para auditorías de recursos electorales y partidos políticos*. Bogotá, D.C.: Contraloría.

Procuraduría General de la Nación. (2019). *Lineamientos para la prevención de riesgos disciplinarios en contextos electorales*. Bogotá, D.C.: PGN.

Consejo Nacional Electoral. (2017). *Guía de trazabilidad documental para campañas políticas*. Bogotá, D.C.: CNE.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021). *Lineamientos para la interoperabilidad documental en procesos electorales*. Bogotá, D.C.: Registraduría.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Manual de ética pública para autoridades que ejercen función pública delegada*. Bogotá, D.C.: PGN.

Carbonnier, J. (2004). *Derecho civil: Introducción*. Madrid: Tecnos.


Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Fix-Fierro, H. (2014). *El notariado latino y su función en los sistemas jurídicos contemporáneos*. México: UNAM.

Fix-Zamudio, H. (2006). *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. México: Porrúa.

García-Gallo, A. (1996). *Manual de historia del derecho español*. Madrid: Alianza.





Pérez-Prendes, J. M. (2010). *Instituciones de derecho público*. Madrid: Marcial Pons.

Roca Sastre, R. M. (2001). *Derecho notarial español*. Barcelona: Bosch.

Silva Bascuñán, A. (2009). *Tratado de derecho constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introducción al derecho comparado* (3.^a ed.). Madrid: Civitas.

Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia* (Vol. II). Madrid: Trotta.

García-Gallo, A. (1996). *Manual de historia del derecho español*. Madrid: Alianza.

Pérez-Prendes, J. M. (2010). *Instituciones de derecho público*. Madrid: Marcial Pons.

Roca Sastre, R. M. (2001). *Derecho notarial español*. Barcelona: Bosch.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introducción al derecho comparado* (3.^a ed.). Madrid: Civitas.

Atria, F. (2016). *La forma del derecho*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.


Contreras, P. (2018). *Transparencia, regulación económica y función notarial en Chile*. Santiago de Chile: Legal Publishing Chile.

Silva Bascuñán, A. (2009). *Tratado de derecho constitucional* (Tomo IV). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Vergara Blanco, A. (2013). *Derecho administrativo económico*. Santiago de Chile: Legal Publishing Chile.

Carbonnier, J. (2004). *Derecho civil: Introducción*. Madrid: Tecnos.





Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia* (Vol. II). Madrid: Trotta.

Fix-Fierro, H. (2014). *El notariado latino y su función en los sistemas jurídicos contemporáneos*. México: UNAM.

Fix-Zamudio, H. (2006). *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. México: Porrúa.

Pérez-Prendes, J. M. (2010). *Instituciones de derecho público*. Madrid: Marcial Pons.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introducción al derecho comparado* (3.^a ed.). Madrid: Civitas.

Ferrajoli, L. (2011). *Podere salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Vallet de Goytisolo, J. B. (2002). *Estudios de Derecho Notarial*. Madrid: Consejo General del Notariado.


Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.


Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferrajoli, L. (2011). *Podere salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Gobierno digital para el desarrollo inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.





Commission for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Artificial Intelligence in Society*. Paris: OECD Publishing.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Ética de la inteligencia artificial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.


Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Gobierno digital para el desarrollo inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Artificial Intelligence in Society*. Paris: OECD Publishing.}

Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.



Fe pública: del sello a la seguridad sumerge al lector en el corazón de la seguridad jurídica, revelando cómo la función notarial ha evolucionado de ser un simple trámite de autenticación a convertirse en el garante esencial de la confianza social y la estabilidad del orden público.

Esta obra desglosa el complejo régimen mixto donde particulares ejercen autoridad estatal, asegurando que cada acto y contrato posea una veracidad inquebrantable que sostiene la arquitectura legal en un mundo en constante transformación. Más que un manual normativo, este libro es una hoja de ruta indispensable para entender la transparencia y la legitimidad democrática en el siglo XXI. A través de un análisis profundo de las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales, los autores demuestran cómo el notario actúa como un filtro técnico contra la corrupción y un pilar fundamental en la integridad de los procesos electorales. Es una invitación a descubrir cómo la fe pública se adapta con éxito a la inteligencia artificial y la digitalización sin perder nunca su esencia como baluarte de la seguridad y la verdad jurídica.

Financiado por:

El proyecto no recibió financiamiento durante su desarrollo.

Licencia Creative Commons: CC BY-NC-ND 4.0 Internacional

El contenido puede compartirse reconociendo su autoría, sin fines comerciales y sin modificaciones