

C-064-97

Sentencia C-064/97

REFORMA DE CODIGOS-Cambio de cuestiones accesorias por Gobierno

En relación con la reforma de los códigos, es necesario hacer una precisión, pues si bien es cierto que corresponde al legislador su reforma, no es menos cierto que aquellas modificaciones que no alteren la esencia de la codificación, es decir, que sólo impliquen el cambio de cuestiones accesorias, pueden ser realizadas por el Gobierno, por expresa delegación del Congreso. De esta manera, y con fundamento en la jurisprudencia de la Corte, la prohibición contenida en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, no sólo hace referencia a la concesión de facultades para la expedición de códigos, sino a su reforma, cuando del contenido de aquéllas, se desprenda que el Presidente de la República ha asumido una competencia que es exclusiva del Congreso.

REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Función y carácter

El registro de instrumentos públicos tiene que ver con otros campos, además del regulado por el Código Civil. Su función es meramente instrumental y de carácter administrativo. Por eso, su reglamentación no es tema del Código Civil en sí.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Formato de registro

Referencia: Expediente D-1388.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 94 del decreto 2150 de 1995, “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Actor: Mario César Acosta Osorno.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número seis

(6), a los once (11) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Por auto del veintinueve (29) de julio de 1996, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y ordenó fijar en lista la norma acusada por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto. Igualmente, comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, con el objeto de que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

A. NORMA ACUSADA.

El texto de la disposición acusada, es el siguiente:

“DECRETO NÚMERO

2150 DE 1995

“(diciembre 5)

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

“CONSIDERANDO:

“ (...) DECRETA:

“TÍTULO II

“REGÍMENES ESPECIALES

“ (...) CAPÍTULO III

“REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS

“ ARTICULO. 94. Procedimiento de registro. A partir del 1o. de abril de 1996, para el registro de instrumentos públicos se presentará el formato de registro que para el efecto elabore la Superintendencia de Notariado y Registro, debidamente diligenciado por el notario ante el cual se haya otorgado la escritura pública, donde consten los elementos básicos del negocio jurídico relevantes para su inscripción.

“A la copia notarial de la escritura con destino al registro, se adjuntará el formato referido.”

B. LA DEMANDA.

El actor estima que el artículo demandado desconoce el artículo 150, numeral 10o., de la Constitución.

El cargo se basa en el desconocimiento de la prohibición constitucional de reformar códigos con fundamento en facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10o.), y en la extralimitación del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al gobierno, mediante el artículo 83 de la ley 190 de 1995.

La norma acusada al establecer nuevas exigencias para la inscripción de instrumentos públicos e imponer obligaciones adicionales a los notarios, modifica los Estatutos de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos (decretos 960 y 1250 de 1970), estatutos que tienen la calidad de códigos, y como tales, no podían ser modificados por un decreto dictado con fundamento en facultades extraordinarias.

El artículo 83 de la ley 190 de 1995, facultó al Gobierno para suprimir trámites y formalidades innecesarias en la administración pública. Sin embargo, la norma acusada excede los objetivos señalados en esa ley, pues establece nuevos requisitos para el registro de instrumentos públicos.

Finalmente, afirma el demandante que el servicio notarial es una gestión privada, y por tanto, no era procedente imponer, a través del artículo demandado, obligaciones adicionales a los notarios.

C. INTERVENCIONES.

De conformidad con el informe secretarial del quince (15) de agosto de 1996, en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma acusada, presentó escrito oponiéndose a los cargos de la demanda, el ciudadano Álvaro Namen Vargas, designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En concepto del interviniente, no fue vulnerado el artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, ya que los Estatutos de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos son leyes ordinarias, que pueden ser reformadas por el legislador extraordinario, en virtud de las facultades a él conferidas.

El Congreso, mediante la ley 8a. de 1969, no facultó al ejecutivo para la expedición de un código, como era usual en el marco constitucional anterior, sino para la revisión y expedición de estatutos que reglamentaran las materias referentes a notariado y registro de instrumentos públicos.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio de oficio número 1089, de septiembre doce (12) de 1996, el Procurador General de la Nación (E), doctor Luis Eduardo Montoya Medina, rindió el concepto de rigor, en el que solicita la exequibilidad del artículo 94 del decreto 2150 de 1995.

Para el representante del Ministerio Público, los estatutos de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos no son códigos. Si bien ellos reformaron las disposiciones que regulaban la materia en el Código Civil, no puede afirmarse que, por ese hecho, sean códigos. A partir de la ley 8a. de 1969, que concedió facultades para dictar los estatutos de Notariado y Registro, estas materias comenzaron a tener vida jurídica autónoma, independiente del Código Civil que las regulaba.

Finalmente, afirma que el requisito exigido por la norma demandada tiene por objeto agilizar el trámite registral, por cuanto busca establecer un nexo funcional entre las labores de las notarias y las oficinas de registro, para que operen con la debida coordinación. Razón por la cual, no se excedieron las facultades extraordinarias concedidas por la ley 190 de 1995.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la sentencia que corresponde a este asunto, previas

las siguientes consideraciones.

Primera. – Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado una norma que es parte de un decreto dictado con fundamento en facultades extraordinarias (numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

El actor formula dos cargos en contra del artículo 94 del decreto 2150 de 1995. El primero, la falta de competencia del Gobierno para reformar las normas del estatuto de notariado y registro, por considerar que ellas hacen parte del Código Civil, y sólo pueden ser modificadas por el Congreso de la República, toda vez que está prohibida la concesión de facultades extraordinarias para la expedición y reforma de códigos (artículo 150, numeral 10 C.P.). El segundo, que la exigencia de un formulario único de registro, antes que facilitar y simplificar los trámites de notariado y registro, los hace engorrosos y demorados, razón por la que no se cumple el objetivo para el cual fue expedido el decreto 2150 de 1995: suprimir y agilizar los trámites ante la administración.

Tercera. La prohibición constitucional de conceder facultades extraordinarias para la expedición de códigos.

El artículo 150, numeral 10 de la Constitución, prohíbe expresamente al legislativo, conceder facultades extraordinarias al Gobierno, para la expedición de códigos y leyes estatutarias, para decretar impuestos, y para la creación de los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

Esta Corporación, en diversos fallos, ha analizado el alcance de esta prohibición constitucional, precisando lo siguiente:

“...la prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en

consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos.” (Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-252 de 1994, Magistrados Ponentes, doctores Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa.) (subrayas fuera de texto)

Igualmente, en el mismo fallo, se definió el vocablo código, así:

“... conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas.”

Con fundamento en la definición transcrita, ha de precisarse que toda regulación que cumpla las características precitadas debe considerarse como un código, sin importar su denominación. Lo importante en esta materia, es que analizadas las particularidades de la regulación, se pueda deducir que ella es un ordenamiento coherente e integral sobre determinada materia, que regule los aspectos esenciales de ella. De forma tal, que sólo el legislador pueda hacer uso de la competencia exclusiva, y excluyente para su expedición y reforma, competencia que no puede ser desconocida por la simple calificación que se haga de la codificación correspondiente.

En relación con la reforma de los códigos, es necesario hacer una precisión, pues si bien es cierto que corresponde al legislador su reforma, no es menos cierto que aquellas modificaciones que no alteren la esencia de la codificación, es decir, que sólo impliquen el cambio de cuestiones accesorias, pueden ser realizadas por el Gobierno, por expresa delegación del Congreso.

De esta manera, y con fundamento en la jurisprudencia de la Corte, la prohibición contenida en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, no sólo hace referencia a la concesión de facultades para la expedición de códigos, sino a su reforma, cuando del contenido de aquéllas, se desprenda que el Presidente de la República ha asumido una competencia que es exclusiva del Congreso. Al respecto ha dicho esta corporación.

“Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no

por el mecanismo de las facultades extraordinarias.” (Sentencia C-252 de 1994, ya citada).

En otro fallo, se afirmó:

“En todo caso, aún en el evento de que una modificación de este tipo hubiese tenido lugar, tampoco se habría incurrido en inconstitucionalidad por este motivo, debido a que se trataría simplemente de una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta.(Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-296 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.)

Así las cosas, para el caso en análisis, es necesario determinar, no sólo si el llamado estatuto de notariado y registro es un código o hace parte del Código Civil, sino si el mismo podía ser reformado por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias.

Cuarto.- El decreto 1250 de 1970: Naturaleza jurídica.

Como lo afirma el demandante, el Código Civil fue reformado por el decreto 1250 de 1970, en lo que hace al registro de instrumentos públicos. Por medio de este decreto, el Gobierno dictó una normatividad completa en esta materia. En éste se especifican los actos que deben ser objeto de registro, su valor probatorio, los términos en que éste debe efectuarse, la forma como debe ser realizado, los organismos competentes, etc.

Este decreto fue dictado con fundamento en la ley 8a. de 1969, que revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir un Estatuto de registro. La expedición de la nueva normatividad, implicó la derogación expresa y tácita de toda disposición que le fuera contraria, entre ellas, la del título XLIII del Código Civil. Razón por la que los preceptos de este decreto sustituyeron las normas hasta ese momento vigentes y contenidas en dicho régimen.

Tanto para el ciudadano designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como para el Ministerio Público, el decreto 1250 de 1970, ni es un código ni hace parte del Código Civil, razón por la que el legislador podía conceder facultades para su reforma. Adicionalmente, el Ministerio Público, afirma que una vez se expidió el decreto 1250 de 1970, éste adquirió

automía frente a cualquier codificación, razón por la que podía ser reformado a través de facultades extraordinarias.

La Corte comparte esas apreciaciones. En primer lugar, porque el decreto 1250 de 1970 es una regulación sistemática, organizada y coherente de una materia específica, como lo es el registro de instrumentos públicos. Segundo, porque esa regulación no está inescindiblemente atada a todos aquellos actos de disposición y gravamen de bienes que requieren de ese trámite, regulación que no es de la esencia de un estatuto como lo es el Código Civil.

No se podría afirmar, como lo hacen los intervinientes, que todas las reformas introducidas a los códigos en vigencia de la Constitución anterior, adquirieron independencia frente a la regulación que modificaban. Pero ésta, que no reformó la estructura del Código Civil ni cambió sustancialmente sus instituciones, no puede decirse que lo haya modificado.

En síntesis: el registro de instrumentos públicos tiene que ver con otros campos, además del regulado por el Código Civil. Su función es meramente instrumental y de carácter administrativo. Por eso, su reglamentación no es tema del Código Civil en sí.

En conclusión, el decreto 1250 de 1970, no hace parte del Código Civil, y por tanto, no hubo violación del artículo 150, numeral 10o. de la Constitución.

Quinta.- Cosa juzgada constitucional.

El artículo acusado, ya había sido objeto de análisis por esta Corporación. En la sentencia C-662 de 1996, con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, la Corte declaró exequible el artículo 94, pero sólo en relación con el cargo por exceso en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 190 de 1995, que se constituye en el segundo cargo de la demanda que ahora es objeto de estudio. Por tanto, en razón a la existencia de sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la Constitución), en relación con este cargo, se ordenará estarse a lo allí resuelto.

Al respecto, la mencionada sentencia expresó:

“Para esta Corporación es evidente, que el Gobierno Nacional al desarrollar en el artículo acusado las facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, no excedió los límites materiales a que se refiere el numeral 10 del artículo 150

constitucional, pues la creación del formato para el registro de instrumentos públicos, contrario a lo sostenido por la demandante, agiliza en forma efectiva y significativa el proceso o trámite registral, puesto que como lo expresó acertadamente el concepto fiscal, en el formato previamente diligenciado por el notario se consignan datos relevantes del negocio jurídico a inscribir o registrar en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos, facilitando el desempeño de una tarea que tradicionalmente demanda un prolijo y dilatado análisis por parte de los funcionarios encargados de dicha actividad, con lo que se beneficia no sólo la administración pública sino a los mismos usuarios.

“Cabe destacar que el objetivo del mencionado formato no es eliminar la función calificadora de las Oficinas de Registro, sino agilizar su labor para que el usuario tenga una respuesta más pronta y oportuna a su solicitud de registro. En este sentido, se hace más efectiva y operativa la función de dichas oficinas, ya que al realizar el registro se transcribe y se verifica en una forma más ágil y rápida la información que contiene el formato. Así pues, con el diligenciamiento del formato de registro elaborado por la Superintendencia de Notariado y Registro, lejos de constituir una carga adicional para el particular, tiene un claro objetivo dirigido a agilizar en términos reales el trámite de registro.

“...

“Por lo anterior, estima la Corte que no prospera el cargo, pues el Presidente de la República al expedir el Decreto-Ley 2150 de 1995, y particularmente la norma acusada que hace parte del mismo, se ajustó al límite material dispuesto en la ley No. 190 de 1995, de acuerdo a lo establecido para el ejercicio de las facultades extraordinarias en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta. (Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-662 de 1996. Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara.)

III.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional declarará exequible el artículo 94 del decreto 2150 de 1995, en cuanto no existió desconocimiento de la prohibición constitucional contenida en el artículo 150, numeral 10, en relación con la reforma de códigos, a través del mecanismo de las facultades extraordinarias. En relación, con el supuesto exceso de facultades en que pudo incurrir el Presidente de la República, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-662 de 1996.

En consecuencia, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declárase EXEQUIBLE el artículo 94 del decreto 2150 de 1995, en cuanto no existió desconocimiento de la prohibición constitucional contenida en el artículo 150, numeral 10, en relación con la reforma de códigos, a través del mecanismo de las facultades extraordinarias

Segundo: ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia C-662 de 1996, que declaró exequible el artículo 94 del decreto 2150 de 1995, porque el Presidente de la República no se excedió en las facultades extraordinarias a él conferidas por el artículo 83 de la ley 190 de 1995.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General