

Sentencia C-662/96

REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Formato para agilizar trámites

La creación del formato para el registro de instrumentos públicos, agiliza en forma efectiva y significativa el proceso o trámite registral, puesto que 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. El objetivo del 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. El formato de registro tiene como propósito fundamental, tender un nexo funcional entre las labores de las notarías y las oficinas de registro que anteriormente operaban sin la debida coordinación, a pesar de su íntima relación material, lo cual redundaba en el cumplimiento eficaz de las atribuciones que les corresponde desarrollar y en beneficio de los usuarios del servicio.

Referencia: Expediente D-1363

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995.

Actor: Luz Mary Tautiva Castaño

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Noviembre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y seis (1996).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana LUZ MARY TAUTIVA CASTAÑO promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra el artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995, la que procede a resolverse por esta Corporación una vez tramitado el

juicio correspondiente, previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del artículo demandado del Decreto-Ley 2150 de 1995, acusado en su integridad.

“Artículo 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 tal 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 relevante para su inscripción.

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

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera la actora que la norma acusada viola los artículos 150 numeral 10 y 189 numeral 10 de la Constitución Nacional.

Fundamenta la accionante su demanda, en que la Ley 190 de 1995 confirió facultades al Ejecutivo exclusivamente para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, pero con el precepto acusado el Gobierno en ejercicio de su función de legislador extraordinario excedió el límite de la facultad conferida, ya que no ejerció su función dentro del marco estricto de las precisas facultades delegadas, sino que “fue más allá, abusando en el desempeño de la responsabilidad confiada”. Y agrega que “no hubo la necesaria correspondencia entre la estipulación constitucional, la delegación legislativa y el ejercicio de la tarea confiada al Gobierno”.

Así, indica que el Ejecutivo no solamente no suprimió sino que por el contrario, adicionó un trámite innecesario en la disposición acusada, excediendo las precisas facultades que le fueron otorgadas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, para que expidiera normas con fuerza de ley orientadas a suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

Pero lo que hizo, señala, fue establecer un trámite más, este sí innecesario, consistente en el diligenciamiento de un formato de registro que para tal efecto elabore la Superintendencia de Notariado y Registro, donde consten los elementos básicos del negocio jurídico relevante para su inscripción, el cual constituye por sí solo un requisito adicional, que tiene además la condición de que debe ser diligenciado por el notario ante el cual se haya otorgado la escritura pública, “y los notarios no son parte de la administración pública, sino que son particulares que prestan un servicio público.”

En este sentido, expresa la demandante que el Presidente de la República mediante la actuación ejercida a través del artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995, no obedeció la ley ni veló por su estricto cumplimiento como era su deber en virtud de la estipulación del numeral 10 del artículo 189 de la Carta que le ordena “promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento”.

Además, afirma que la Superintendencia de Notariado y Registro que es el organismo encargado por el precepto acusado para elaborar el formato de registro, mediante instrucción administrativa No. 013 del 21 de marzo de 1996, estableció que “su no inclusión - la del formato- constituye falta disciplinaria del Notario, mas no es motivo de devolución por parte de la Oficina de Registro, y no sustituye la función calificadora que estas cumplen”.

De la anterior transcripción, advierte la actora que el trámite adicionado desborda la facultad conferida, no solo es ilegal sino innecesario; contiene una manifestación típica del poder ejercido de manera arrogante y arbitraria en contraposición a los principios inspiradores del Estado social de derecho garantizado y tutelado por la Constitución, y en contra de la precisa facultad conferida al Gobierno en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995.

Al disponerlo así, considera que se establece “un trámite nuevo, adicional e innecesario, y además redundante, dispendioso y costoso, ya que demanda mayor tiempo, recursos y esfuerzos en su diligenciamiento para producir un efecto inútil, pues no sustituye la función calificadora que estas Oficinas de Registro cumplen.”

III. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de apoderado presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la disposición acusada con

fundamento en los siguientes considerandos.

De una parte, sostiene que la actora interpretó indebidamente el precepto acusado, pues el formato que crea no sustituye la función calificadora de las Oficinas de Registro. El objetivo de dicho formato no es eliminar la función calificadora de las mencionadas oficinas, sino agilizar su labor para que el usuario tenga una más pronta respuesta a su solicitud de registro. Es decir, la justificación para reformar el procedimiento de registro adicionando un formato, lo que en principio aparece es como una carga adicional para el particular, pero en el fondo tiene un claro objetivo que es agilizar en términos reales el trámite de registro. Por ello, estima que lo importante es que el resultado final sea favorable para el usuario, es decir, que el trámite sea más sencillo y el tiempo total para gestionar la escritura y su registro sea menor que el que se empleaba antes de la expedición de la norma demandada.

Adicionalmente, afirma que se puede inferir que la Superintendencia de Notariado y Registro con la instrucción administrativa No. 013 del 21 de marzo de 1996, al señalar que la no inclusión del formato que ordena el artículo 94 del Decreto 2150 de 1995 no es motivo de devolución por parte de la Oficina de Registro, pretendía asegurar para el usuario la más pronta gestión de su solicitud de registro.

En este sentido, indica que el propósito de la instrucción No. 13 es asegurar para el usuario la más pronta gestión de su solicitud de registro, evitando al solicitante una serie de trámites como regresar a la notaría y esperar un par de días el diligenciamiento del formato, anexarlo a la escritura y posteriormente ir de nuevo con estos documentos a la Oficina de Registro.

Así mismo, señala que la demandante incurre en un error de apreciación, cuando afirma que el legislador extraordinario excedió las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, ya que si las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos hacen parte de la administración pública, el Presidente actuó dentro del límite de aquellas al expedir el artículo 94 que reformó un procedimiento administrativo. Prueba de que dichas oficinas son parte de la administración pública, es la regulación legal de las mismas en los artículos 1, 59, 62, 65, 67 y 68 del Decreto 1250 de 1970. Así pues, considera que el concepto de administración pública a que se refiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, se extiende aún a los particulares que cumplen funciones administrativas, porque como lo ha expresado el Consejo de Estado, “lo que ha de definir una institución es la

substancia”.

Concluye entonces, que en aplicación de lo anotado, los notarios hacen parte de la administración pública por cumplir funciones administrativas, entre las cuales se encuentra la autorización del otorgamiento de la escritura pública, razón por la cual cuando el legislador expidió la norma impugnada, se ajustó a las facultades conferidas por la ley habilitante, toda vez que en el precepto acusado se reformó un trámite existente en la administración pública, de la que hacen parte los notarios.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 1061 de agosto quince (15) de 1996, el señor Procurador General de la Nación envió a la Corte Constitucional el concepto de rigor, solicitando se declare la exequibilidad del artículo acusado. Fundamenta su petición, en los siguientes argumentos:

En primer lugar, expresa que la habilitación extraordinaria conferida al Presidente de la República, comprendía además de las facultades de suprimir regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, la de introducir las reformas pertinentes a fin de hacer más expedito, diligente y eficiente el ejercicio de la función administrativa.

En su criterio, la reforma efectuada por el Gobierno cuando erigió el procedimiento regulado en la disposición censurada haciendo uso de la atribución legislativa extraordinaria, tuvo como objetivo introducir una reforma sustantiva al modo de hacer el registro de instrumentos públicos previsto en el Capítulo IV del Decreto 1250 de 1970, el cual comprende las etapas de radicación, calificación, inscripción y constancia de ejecución del mismo.

Estas fases, señala la vista fiscal, con la nueva regulación cobran mayor dinamismo, en la medida en que se agiliza significativamente el proceso o trámite registral, puesto que en el formato previamente diligenciado por el notario, se consignan datos relevantes del negocio jurídico a inscribir o registrar en la Oficina de Instrumentos Públicos del círculo correspondiente, facilitando así el desempeño de una tarea que tradicionalmente demanda un prolijo y dilatado análisis por parte de los funcionarios encargados de esa actividad, beneficiando con ello a la administración pública y a sus usuarios.

Es innegable para el Jefe del Ministerio Público, que la administración pública ahorrará tiempo y recursos en materia de asentamiento de instrumentos notariales con la implantación del cuestionado mecanismo, el cual antes de entorpecer el trámite notarial y registral, contribuye a su eficaz realización con arreglo a los principios constitucionales de la función administrativa contenidos en el artículo 209 superior. De esa forma, advierte la importancia que reviste la regulación censurada, que no puede desconocerse so pretexto de una equivocada concepción de la función notarial y registral, como lo hace el libelista, dado que ante todo tales funciones entrañan un servicio público fundamental de cuyo cumplimiento dependen la certeza y validez de los negocios jurídicos.

Por su parte, en cuanto a la función deferida a los notarios con la disposición acusada, señala que esta es complementaria y concurrente con la naturaleza ontológica y sistemática de la función registral, adecuándose a lo previsto en el artículo 209 constitucional, que ordena a las autoridades administrativas a coordinar sus actuaciones para el cabal cumplimiento de los fines del Estado.

En tal virtud, estima el señor Procurador, que el formato creado por el artículo 94 del Decreto 2150 de 1995 persigue tender un nexo funcional y teleológico entre las labores de las notarías y las oficinas de registro que anteriormente operaban sin la debida coordinación, no obstante su íntima relación material.

Finalmente, en razón de lo expuesto, para el Jefe del Ministerio Público es forzoso concluir que el Ejecutivo al expedir la norma acusada no rebasó los parámetros materiales que le fueron señalados en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, por lo que solicita se declare su exequibilidad.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Con base en que las disposiciones acusadas forman parte de un decreto-ley, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el numeral 5o del artículo 241 de la Constitución Política.

Problema jurídico

Sostiene la demandante, que con la expedición del artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995, el legislador extraordinario quebrantó los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 150-10 y 189-10, por cuanto excedió el límite material de las facultades conferidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, ya que en lugar de suprimir un trámite innecesario existente en la administración pública, creó uno nuevo consistente en el diligenciamiento por parte de los notarios de un formato para el registro de los instrumentos públicos con destino a las dependencias oficiales competentes.

Del ejercicio de las facultades extraordinarias

El Decreto-Ley 2150 de 1995 parcialmente acusado, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan otras disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”, el cual dispone en su primer inciso que:

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Según lo dispuesto en el precepto legal transcrito, el Congreso de la República precisó las materias para las cuales se concedieron las atribuciones de carácter extraordinario, que a juicio de la Corporación y con fundamento en el texto de la ley habilitante, son amplias, en la medida en que no se fijó condicionamiento alguno a la acción del legislador extraordinario, cuya facultad se contrajo a dictar las normas necesarias para suprimir o reformar trámites y procedimientos innecesarios existentes al interior de la administración pública. De esta manera, el legislador fijó un marco referencial y unos condicionamientos de carácter general a la actividad que debía desarrollar el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 190 de 1995.

En relación con el tema de que se trata en el presente asunto, es pertinente indicar que el

artículo 150 numeral 10 de la Carta Política establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje...”.

En relación con el ejercicio de las mencionadas facultades, ha precisado esta Corporación¹:

“Las características de temporalidad y precisión que distinguen a las facultades extraordinarias, tienen como propósito fundamental evitar que el Gobierno abuse al hacer uso de ellas, en el sentido de prolongarlas indebidamente, o de rebasar el asunto o materia para el que fue investido, y es por ello que el Congreso tiene la obligación constitucional de señalar el término exacto por el cual se conceden las atribuciones, como el campo dentro del que ha de ejercer el Presidente de la República su actividad legislativa. Por tanto, es deber del Ejecutivo ceñirse estrictamente a los parámetros señalados por el legislador ordinario al conferir las, pues el uso por fuera de tales límites configura la inexequibilidad de los ordenamientos legales que así se dicten, como es el caso materia de examen”.

* Contenido del artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995.

Conforme al cargo esgrimido por la demandante, procede la Corte a examinar el contenido del precepto legal acusado, con el fin de determinar si se adecúa a “los estrictos y precisos límites” señalados por el Congreso en la ley de habilitación legislativa.

El artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995 dispone que, a partir del 1o de abril de 1996, para el registro de instrumentos públicos se presentará el formato de registro que para tal 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. Y se agrega que a la copia notarial de la escritura con destino al registro, se adjuntará el formato referido.

Estima la actora que el Presidente de la República desbordó el marco de las facultades a él conferidas por la Ley 190 de 1995, pues en lugar de suprimir un trámite innecesario existente en la administración pública, creó uno nuevo que es el diligenciamiento de un

formato para el registro de los instrumentos públicos con destino a las Oficinas de Registro.

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.

En efecto, el Gobierno Nacional, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 83 de la ley habilitante, procedió a “reformular y suprimir” aquellos procedimientos y trámites de carácter administrativo existentes en la administración pública, considerados dispendiosos y engorrosos, que hacían nugatorio el ejercicio de los derechos y de las actividades de los particulares, para en su lugar adoptar otros que hicieran más viable y efectivo el acceso de las personas ante las entidades públicas, en desarrollo del precepto consagrado en el artículo 84 de la Carta Fundamental.

Por consiguiente, el Gobierno en la norma sub-examine, en ejercicio de la facultad legal de reformar dichos procedimientos, procedió a “modificar y corregir” el modo de hacer el registro de instrumentos públicos, previsto en el Capítulo IV del Decreto 2150 de 1970, lo que

comprende las etapas de radicación, calificación, inscripción y constancia de ejecución del mismo.

De esa manera, estima la Corte que en la medida en que no se cambiaran los propósitos generales trazados en la ley de facultades extraordinarias, se cumplió con el objetivo de hacer más expedito el procedimiento de acceso al registro de instrumentos públicos, razón por la cual no se quebranta el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, por parte de la norma acusada.

En criterio de la Corporación, no puede desconocerse, como lo hace la demandante, que las oficinas de registro de instrumentos públicos son parte integrante de la administración pública, en razón de la función que las mismas cumplen. En este sentido, cabe señalar que el artículo 1o del Decreto 1250 de 1970 dispuso que “el registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado que se prestará por funcionarios públicos”, razón por la cual su naturaleza es pública.

Así lo entendió el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, cuando expresó en concepto No. 792 de 1996, que “el decreto 2150 de 1995 es aplicable a toda actividad concerniente a la administración pública, entendida en un sentido material u objetivo, esto es, a todos los organismos que realicen actos propiamente administrativos. Estos organismos constituyen la administración pública en sus niveles nacional, departamental, distrital o municipal, con inclusión de los organismos autónomos e independientes ya mencionados, salvo las excepciones previstas en los artículos 45 y 150 del decreto 2150 de 1995”.

En efecto, la función notarial y registral entrañan, como lo expresara el concepto fiscal, un servicio público fundamental, de cuyo cumplimiento dependen la certeza y validez de los negocios jurídicos. Y debe agregarse, que la función deferida a los notarios con la norma acusada, es complementaria y concurrente con la naturaleza ontológica y sistemática de la función de registro, adecuándose a lo previsto en el precepto 209 constitucional, que estimula a las autoridades administrativas a coordinar sus actuaciones para el cabal cumplimiento de los fines del Estado.

De esta forma, el formato de registro creado por el artículo 94 demandado, tiene como propósito fundamental, tender un nexo funcional entre las labores de las notarías y las oficinas de registro que anteriormente operaban sin la debida coordinación, a pesar de su

íntima relación material, lo cual redundará en el cumplimiento eficaz de las atribuciones que les corresponde desarrollar y en beneficio de los usuarios del servicio.

Conviene agregar, finalmente, que en cuanto hace a la presunta vulneración del artículo 189 numeral 10 de la Constitución, no sólo la demandante no sustenta las razones en que fundamenta dicha violación, sino que además el cargo es improcedente en la medida en que las facultades conferidas al Ejecutivo en la Ley 190 de 1995 son aquellas de que trata el artículo 150-10 superior, y no de las que el Presidente está investido por virtud de la potestad reglamentaria.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 94 del Decreto-Ley 2150 de 1995, en relación con el cargo formulado.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-102 de 1994.