

C-705-15

Sentencia C-705/15

ESTATUTO DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Actos, títulos y documentos sujetos a registro

ACTOS, TITULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS A REGISTRO-Carencia de certeza en el cargo de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-10852

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.”.

Demandante: Jorge Hernán Gil Echeverry.

Magistrado Ponente:

MYRIAM ÁVILA ROLDAN

Bogotá, D.C., 18 de noviembre de 2015.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Hernán Gil Echeverry presentó demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 4 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.”, por considerar que

vulnera los artículos 13, 116, 153, 158, 169 y 228 de la Constitución Política.

Mediante providencia de fecha 22 de junio de 2015, el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Minas y Energía, y a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Se invitó a participar en el presente juicio a la Unión Colegiada del Notariado Colombiano, a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, a la Sociedad Colombiana de Ingenieros, a las Cámaras de Comercio de Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla y Manizales, a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado, a la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte, al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, a la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, a la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal para que, si lo estimaban conveniente emitieran su opinión especializada sobre las disposiciones que son materia de la impugnación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, subrayándolo, tal como fue publicado en el Diario Oficial 48570 del 1 de octubre de 2015:

LEY 1579 DE 2012

(octubre 1o)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 4o. ACTOS, TÍTULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS AL REGISTRO. Están sujetos a registro:

- a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;
- b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;
- c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1o. Las actas de conciliación en las que se acuerde enajenar, limitar, gravar o desafectar derechos reales sobre inmuebles se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil Escritura Pública que será suscrita por el Conciliador y las partes conciliadoras y en la que se protocolizará la respectiva acta y los comprobantes fiscales para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional reglamentará el Registro Central de Testamentos cuyo procedimiento e inscripciones corresponde a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

III. LA DEMANDA

2. Afirma el demandante que la disposición acusada desconoce los artículos 158 y 169 de la Constitución. En efecto, a pesar de que la Ley 1579 de 2012 se ocupa de regular el Estatuto de Instrumentos Públicos, la norma demandada disciplina lo relativo al proceso de formalización y al contenido de una escritura pública, correspondiendo este tipo de materias al Estatuto de Notariado. En efecto, considerando la distinción entre título y modo, lo que corresponde y ha sido tradición en Colombia es que los asuntos relativos al título se integren en el denominado Estatuto de Notariado actualmente contenido en el Decreto Ley 960 de 1970. Así las cosas “el disponer la formalidad de la escritura pública con respecto a las actas de conciliación, la obligatoriedad de la firma por parte de las partes y del conciliador y la nueva formalidad de la protocolización del acta en el instrumento notarial, en el estatuto de registro, rompe abiertamente el principio de unidad de materia.”

En atención a esa consideración, debe concluirse que no existe correspondencia entre el título de la Ley 1579 de 2012 y la disposición acusada dado que dicho título se refiere al “Registro de Instrumentos Públicos”, lo que corresponde a los denominados modos de adquisición, materia no regulada en el párrafo que se acusa.

Dado que el acta de conciliación corresponde a un documento expedido en ejercicio de facultades jurisdiccionales, el párrafo ha debido ser parte de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y de la Ley 640 de 2001. Adicionalmente, la disposición acusada asigna una nueva competencia a los conciliadores, consistente en la obligación de comparecer a suscribir escrituras públicas, sin que ello se encuentre dispuesto en las leyes referidas anteriormente. Advierte que se trata de una “obligación de comparecer a la notaría a suscribir escritura públicas relacionadas como actos de conciliación por el aprobados”.

3. Señala la demanda que la norma que se acusa vulnera también los artículos 116 y 228 de la Constitución. En esa dirección afirma que el acta de conciliación es el resultado de un procedimiento previo que es manifestación de la administración de justicia y, en consecuencia, “si el documento denominado acta de conciliación en los términos del artículo 116 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley 640 de 2001 es un documento público por haber sido elaborado y suscrito por el conciliador, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, se desconoce dicho precepto constitucional por la sencilla razón que el párrafo demandado, al no reconocer dicha condición de documento público, exige que se

convierta en “público” mediante escritura pública, lo que ya cuenta con dicha naturaleza jurídica.”

El establecimiento de una exigencia adicional para que el acta de conciliación produzca efectos impone entonces una formalidad que afecta el acceso a la administración de justicia al desconocer, se insiste, que el acta de conciliación es un documento público que se asemeja a las sentencias judiciales, tal y como ello ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional.

4. Indica el ciudadano que la disposición acusada también se opone al derecho a la igualdad reconocido en el artículo 13 dado que introduce una distinción injustificada entre las decisiones que en ejercicio de funciones jurisdiccionales adopta un juez estatal y las decisiones o actuaciones de un conciliador. En esa medida, no obstante que las decisiones referidas a inmuebles adoptadas por los jueces pueden ser objeto de registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos sin ningún tipo de requerimiento adicional, las actas de conciliación se encuentran sometidas a un requisito relacionado con su formalización en escritura pública lo que, además, suscita gastos adicionales.

La regulación adoptada es inaceptable dado que no considera que el acta de conciliación es un documento público. Planteado de otra forma, la norma acusada es tan absurda, innecesaria e irrazonable que implicaría la posibilidad de que “el legislador dispusiera que una sentencia judicial que decreta la resolución de un contrato de compraventa sobre inmuebles, debe ser elevada a escritura pública por el juez, el demandante y el demandado, para que dicha sentencia tenga efectos ante el registro inmobiliario.”

5. Finalmente, sostiene que se vulnera el artículo 153 de la Carta. En esa dirección empieza por señalar que el artículo 2º de la Ley 1285 de 2009 prevé como principio general de la administración de justicia la gratuidad, al paso que el artículo 3 de la misma Ley dispone que con respecto a los métodos alternos se podrán cobrar honorarios por los servicios. Siendo ello así, la exigencia establecida en el parágrafo acusado impone la obligación de asumir un nuevo pago no previsto en la Ley Estatutaria, consistente en los honorarios del notario y los restantes gastos notariales. Se modifica entonces la Ley estatutaria, previamente juzgada por la Corte Constitucional en la sentencia C-713 de

2008.

IV. INTERVENCIONES.

1. De entidades públicas.

1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Puerto Acosta, actuando como mandatario judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición acusada y que, en relación con el cargo de igualdad, se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo.

Destaca que la disposición acusada no desconoce el principio de unidad de materia. En efecto, teniendo en cuenta el alcance de tal principio a la luz de la jurisprudencia constitucional, puede constatarse que entre la disposición acusada y la materia de la ley se presenta una conexidad temática, sistemática y teleológica. Así, las regulaciones relativas al derecho de propiedad suponen una conexión estrecha entre el título y el modo y, en esa medida, la incorporación de esa regla en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos respeta el principio invocado.

Sostiene, finalmente, que el cargo por la infracción del principio de igualdad no cumple las exigencias para propiciar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. El demandante, a juicio del interviniente, se limitó a enunciar los grupos involucrados y el trato introducido, sin justificar por qué la obligación de elevar el acta a escritura pública conlleva un trato injustificado o desproporcionado.

1.2. Ministerio de Minas y Energía

María Angélica Ramírez, actuando como apoderada especial del Ministerio de Minas y Energía, le solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Precisa que el demandante no formula de manera clara y concreta las razones por las cuales las disposiciones acusadas son contrarias a la Constitución. En esa dirección se limita “a leer superficialmente la norma acusada, transcribirla y compararla formalmente,

emitiendo juicios de valor y efectuando imprecisas consideraciones que no permiten confrontar las normas acusadas con el texto constitucional invocado.”

No obstante lo anterior, la interviniente argumenta que la disposición acusada no desconoce el principio de unidad de materia dado que su contenido no es ajeno a la materia de la ley y, adicionalmente, no tiene como propósito proteger intereses opuestos al tema de la Ley 1579 de 2012. Conforme a ello, de forma alguna se desconocen los artículos 116 y 228 de la Constitución puesto que no “se ha transgredido el derecho a poner en funcionamiento el ordenamiento jurídico.”

Indica, finalmente, que el demandante no ofrece una fundamentación suficiente de la posible infracción del derecho a la igualdad. El tratamiento diferenciado que establece la norma no es desproporcionado y, en esa medida, tampoco discriminatorio. De acuerdo con ello, no cumple la acusación las exigencias propias de tal tipo de cargo tal y como han sido establecidas, entre otras, en las sentencias C-427 y C-508 de 2009.

1.3. Ministerio de Agricultura

Sebastián Fausto Méndez Toloza, en su condición de apoderado del Ministerio de Agricultura, solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas.

Indica, en primer lugar, que la norma que se cuestiona no desconoce el principio de unidad de materia dado que ella guarda relación con la materia registral. Adicionalmente, la exigencia que se impone tiene por objeto ofrecer publicidad y garantizar la seguridad jurídica respecto de aquellas actuaciones que afectan la propiedad de bienes inmuebles.

Precisa que tampoco se desconoce el acceso a la administración de justicia en tanto la medida tiene por objeto rodear de una mayor garantía la conciliación que afecte un bien inmueble. No es suficiente el acta de conciliación para que exista un título que permita la disposición de bienes inmuebles, siendo necesario cumplir el requisito de la escritura pública, momento en el cual el notario puede examinar si la conciliación, por ejemplo, recae sobre un bien baldío que no ha sido objeto de adjudicación por parte del Incoder. Esto último reviste gran importancia considerando que “es un hecho notorio, el cúmulo de adjudicaciones y ventas fraudulentas de predios y de muchas conciliaciones sobre los mismos (...)”.

Según el interviniente el párrafo acusado no viola el derecho a la igualdad. En efecto, prever la escritura pública en estos casos encuentra fundamento en el carácter temporal de los conciliadores -a diferencia de los jueces- y en la improcedencia de una segunda instancia en esos casos, lo que justifica, en su opinión, que exista un filtro garantista.

Concluye además, que no se desconoce tampoco la gratuidad de la justicia. En efecto, debe diferenciarse claramente entre los gastos propios del trámite de la conciliación y los gastos posteriores relacionados con la elevación a escritura pública que, insiste el apoderado del Ministerio, es importante “en aras del principio de publicidad, transparencia y seguridad jurídica en el tráfico de los bienes inmuebles.”

1.4. Superintendencia de Notariado y Registro

Marcos Jaher Parra Oviedo en su condición de Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del párrafo demandado.

Destaca que los cargos formulados no resultan claros, específicos y pertinentes. Para fundamentar este aserto indica que la disposición constituye un desarrollo del artículo 58 que prevé que el interés privado debe ceder siempre al interés público o social, puesto que la norma acusada pretende que el público pueda acceder y obtener beneficios del sistema de registro.

Aduce que el párrafo demandado no viola el principio de unidad de materia indicando, para el efecto, que la disposición acusada fue objeto de deliberación y debate durante el trámite del proyecto de ley. Adicionalmente aduce que podía el legislador en el Estatuto de Registro establecer los títulos, actos o documentos sujetos a registro, disponiendo que no era procedente que ello ocurriera respecto de las actas de conciliación.

Plantea el interviniente, que la norma no vulnera el derecho de acceder a la administración de justicia. En efecto, tal y como lo reconoció el Consejo de Estado en sentencia de fecha 19 de marzo de 2009, las actas de conciliación, pese a los efectos que producen, no constituyen una providencia judicial. Esa decisión, así como otras disposiciones de la Ley 1579 de 2012 en las que se prevé la improcedencia de registrar en el folio de matrícula inmobiliaria las actas de conciliación relativas a la liquidación de las sociedades conyugales

o patrimoniales, permite concluir que tales actas deben estar provistas de la solemnidad correspondiente.

Complementando su intervención, advierte que del artículo 90 del Decreto 019 de 2012 y de las reglas que rigen la aplicación de la ley en el tiempo se concluye “que el acta de conciliación no se debe elevar a escritura pública, lo que debe revestirse de dicha solemnidad es el acto de compraventa o transferencia del dominio por decirlo de alguna manera, de una parte convocante a la otra, para solo citar un ejemplo. Dicho acto debe celebrarse por escritura pública, como lo dispone nuestro ordenamiento civil.”

2. De entidades universitarias y organizaciones sociales y académicas.

2.1 Facultad de Derecho de la Universidad Libre

Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y Nelson Enrique Rueda Rodríguez profesor del Área de Derecho Procesal de la misma Facultad, intervienen en el proceso solicitando la inexecutable del parágrafo acusado.

Plantean, inicialmente, que la disposición acusada no viola la unidad de materia ni la gratuidad de la justicia. Así, la regulación de la inscripción de los títulos que afectan o modifican el dominio de bienes sujetos a registro se relacionan con la materia de la ley y no tienen por objeto modificar materias propias de la ley estatutaria de administración de justicia. Se refieren más a la regulación correspondiente a los mecanismos alternativos de solución de conflictos contenida en la Ley 640 de 2001. En adición a ello, sostienen, es posible que el legislador prevea cargas económicas para los actos contractuales que afectan el dominio de los bienes sujetos a registro.

No obstante lo anterior, consideran que la norma acusada sí desconoce el derecho a la igualdad y el acceso a la administración de justicia. En efecto, el acta de conciliación se asimila para todos los efectos a una sentencia judicial y su naturaleza jurisdiccional se desprende del artículo 116 de la Constitución, de la Ley 640 de 2001 y de las sentencias C-893 de 2001 y C-598 de 2011. Establecer una exigencia como la prevista en la disposición cuestionada, comporta una desventaja frente al proceso judicial y al trámite arbitral. Igualmente, la norma cuya inexecutable se pretende, vulnera el acceso a la

administración de justicia y a la tutela judicial efectiva al establecer costos económicos a un acto jurisdiccional, cuando ello no ocurre también con las sentencias judiciales o los laudos arbitrales. En este caso no resulta admisible que la medida termine solo por afectar uno de los instrumentos. Así las cosas “en un afán tal vez presupuestal se limitan las posibilidades de elección y de eficacia de mecanismos menos controversiales y más rápidos para los solución de conflictos lo que se traduce en un retroceso abismal de la medida.”

2.2. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas.

Oscar Fernando Betancur, Carlos Alberto Agudelo Agudelo, Juan Pablo Rodríguez y Gustavo Mejía Chávez señalan que la disposición acusada resulta conforme a la Constitución. Empiezan destacando que el párrafo demandado derogó tácitamente el artículo 90 del Decreto 019 de 2012 en el que se preveía que cuando se tratara de acuerdos que versaran sobre derechos reales de inmuebles, debía suscribirse un documento público entre las partes y validado por el conciliador. Ahora, en la nueva disposición se prevé la necesidad de otorgar la escritura pública ante el notario.

Puede afirmarse que la ley, en efecto, atribuye al conciliador funciones transitorias para la administración de justicia. Sin embargo, dicha asignación no implica que ostente la condición de juez quien, se afirma en la intervención, no tiene potestad. No puede tampoco afirmarse que esta disposición hubiere desconocido la reserva de Ley 270 de 1996 dado que dicha ley, de manera general, señala en el artículo 13 que los particulares actuando como conciliadores administran justicia en los términos que establezca la ley.

Sostienen los intervinientes que el párrafo cuestionado no desconoce el principio de unidad de materia. A su juicio al incluirse en un estatuto los actos jurídicos sometidos a registro “de ninguna manera debe considerarse ajeno a él que el legislador previese las formalidades que habrían de seguirse para que el registro de un acuerdo contenido en un acta de conciliación que recaiga sobre derechos reales de bienes inmuebles fuese válido.”

No es admisible tampoco llevar a cabo una triple asimilación entre conciliador y juez, proceso de conciliación y proceso judicial y, finalmente, sentencia judicial y acta de conciliación. No obstante que pueden existir similitudes entre las figuras ellas no pueden igualarse. En esa dirección, cabe señalar que a diferencia del juez que tiene la capacidad

para decidir y poner fin al conflicto, el conciliador no tiene facultades para decidir la manera en que debe solucionarse el conflicto. Se limita a ejercer algunas funciones relacionadas con el control y con la proposición de fórmulas de arreglo. Afirman en su escrito que la distinción fundamental se encuentra en el instrumento en el que se concreta la conciliación y el proceso judicial puesto que el acta proviene de la voluntad de las partes y su fuerza vinculante tiene origen en su autonomía. De esta manera en tanto “acto jurídico volitivo” “no basta para alcanzar la solemnidad exigida por la ley para ciertos actos: no satisface un requisito ab sustancian actus.” Una de tales exigencias se encuentra establecida en la Ley Civil para el caso de los actos que afectan derechos reales sobre inmuebles.

Es imprescindible, para entender la disposición acusada, diferenciar entre la suscripción del acta de conciliación de la que se desprende la obligación de hacer -consistente en otorgar la escritura pública- y la suscripción de esta última cuando es condición para el perfeccionamiento del correspondiente negocio jurídico. No se trata de una exigencia excesiva y, de hecho, existe ya para diversos actos y contratos. En adición a ello, la norma acusada lo prevé para actos específicos sin extenderlo a todos los casos en los cuales se suscribe un acta de conciliación.

La exigencia establecida en la norma hace posible establecer un trato igual entre todos los actos jurídicos de la misma naturaleza, sometidos a las mismas exigencias. Se trata de una igualación en virtud del carácter esencial de esta exigencia para el perfeccionamiento y registro de determinados actos.

2.3. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana

Joaquín Emilio Acosta Rodríguez, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana, interviene indicando que la norma demandada debe ser declarada inexecutable. Inicia señalando que la ausencia del requisito establecido en dicha disposición conduce a la inexistencia del acto o contrato correspondiente.

Luego de referirse al alcance del principio de unidad de materia en la Constitución, en la ley 5ª de 1992 y en la jurisprudencia constitucional, concluye que la regulación en un mismo texto legislativo lo referente a los instrumentos públicos y a su registro resulta plenamente compatible con la Constitución.

Ahora bien, la disposición acusada a juicio del interviniente sí desconoce el derecho de acceso a la justicia. En efecto, la medida legislativa “genera como consecuencia que la persona que accedió a tal mecanismo alternativo de solución de conflictos se vea no solo dificultada, sino ante todo impedida para acceder a la justicia o realización del acto conciliatorio, al ser éste inexistente.” Además de defraudar la expectativa de poder solucionar el conflicto, esta medida podría dar lugar a que personas de mala fe celebren este tipo de acuerdos conciliatorios y posteriormente, de forma contraria al artículo 83 de la Constitución, aleguen su inexistencia.

Es cierto que la disposición que se acusa desconoce el principio de igualdad. Ello es así, sostiene el interviniente, dado que según el artículo 116 de la Constitución, el acto conciliatorio equivale a una sentencia judicial y a un laudo arbitral. No resulta posible asimilar conciliación al contrato dado que en la conciliación debe intervenir un tercero y en ocasiones es un prerequisite de procedibilidad. En adición a ello los contratos son en principios consensuales, a diferencia de la conciliación que debe constar en el acta respectiva, cumpliendo los requisitos que fija la ley 640 de 2001.

También desconoce el principio de gratuidad el párrafo demandado dado que “impone a los sujetos de derecho el deber de asumir una serie de gastos y costas notariales que son desde todo punto de vista innecesarios e irracionales, al ser propios de una gestión contractual pero no conciliatoria (...)”

2.4. Unión Colegiada del Notariado Colombiano

Álvaro Rojas Charry, actuando en su condición de Presidente y Representante Legal de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano, interviene solicitando que la Corte declare la exequibilidad de la disposición acusada. Sin embargo, señala que podría examinar la regla según la cual el conciliador debe concurrir al acto de protocolización de la escritura pública, puesto que esa regla resulta extraña.

El demandante incurre en un sofisma cuando indica que cualquier referencia a la escritura pública exige su inclusión en el Estatuto de Notariado al paso que si se trata de su registro debe ser objeto de regulación en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos. Ello, señala el interviniente, “desconoce la relación inescindible entre los actos y contratos contenidos en escritura pública que deben registrarse y las decisiones de autoridad

jurisdiccional, administrativa y arbitral que son objeto también del registro, tal como lo enseña y ordena el artículo 4º, en su integridad, de la ley 1579 de 2012.” Afirma que existe una inescindibilidad, lógica, ontológica y jurídica entre aquellos actos objetos de registro y el registro mismo.

El párrafo acusado guarda relación directa con los literales a) y b) del artículo 4º si se considera que en ninguno de ellos se refieren las actas de conciliación como actos sujeto a registro. Ello obedece a que tales actas no se corresponden propiamente con una providencia judicial, administrativa o arbitral en tanto se trata de un mecanismo auto-compositivo de solución de conflictos que depende de la voluntad de las partes y, adicionalmente, son documentos privados. En este caso la exigencia establecida de elevar a escritura pública las actas de conciliación que se ocupen de derechos reales sobre inmuebles así como la fijación de este requisito como una condición para el registro, se explica en la necesidad de respetar normas que tienen naturaleza de orden público y que tienen como propósito salvaguardar la seguridad jurídica y dotar de estabilidad a los derechos que afectan la propiedad inmueble.

La obligación de elevar a escritura pública diferentes documentos encuentra fundamento no solo en lo dispuesto por algunas normas generales y específicas que así lo disponen, sino también en la necesidad de intervención del notario a efectos de depurar la validez de los diferentes actos y contratos. Ello demanda, por ejemplo, la verificación del pago de impuestos o la debida representación de las partes, actuación que no adelanta el conciliador.

Según el interviniente, el planteamiento del demandante resulta equivocado al afirmar que la materia relativa al contenido, firmas y protocolización del título, debe encontrarse regulado en el Estatuto Notarial. Tal postura desconoce la estrecha relación que existe entre el título y el modo, en tanto el segundo no puede existir sin el primero. La disposición acusada no establece las reglas que deben ser seguidas por el notario para el cumplimiento de la función notarial.

No resulta correcto el argumento según el cual la norma acusada desconoce el derecho de acceder a la justicia. En efecto el acta de conciliación (i) no puede asimilarse a una escritura pública, (ii) no se trata de un documento público dado que no emana del conciliador, (iii) no

se expide después de la culminación de un proceso judicial y (iv) la suscripción por parte del conciliador no es efectuada en ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte del conciliador.

A juicio del interviniente y por las diferencias existentes entre las providencias judiciales y el acta de conciliación, no resulta posible la prosperidad del cargo fundado en la posible infracción de la igualdad protegida por el artículo 13 constitucional. Tampoco se desconoce el principio de gratuidad de la justicia dado que (i) la escritura pública es una condición esencial para que la afectación de derechos reales sobre inmuebles, cumpla los propósitos que persigue y (ii) la conciliación tiene una naturaleza no jurisdiccional sino, como se ha dejado dicho, autocompositiva.

Según lo señala la intervención, existen argumentos adicionales que fundamentan la constitucionalidad de la disposición. En efecto, la regulación adoptada por el legislador en esta materia (i) se encuentra comprendida por la libertad de configuración que en esta materia tiene; (ii) no pretende dilatar sin justificación el procedimiento, sino cumplir una condición requerida para la existencia de un acto; (iii) la condición de justo título traslativo de dominio de una providencia judicial o una providencia administrativa se explica, en buena medida, en el hecho de que se trata de actos unilaterales expresión de la función pública, lo que no ocurre con la conciliación, resultado del acuerdo entre las partes; (iv) el acuerdo establecido por las partes en un acta de conciliación referido, por ejemplo, a la transferencia de la propiedad de un inmueble, impone el deber de transferencia que solo resulta posible, según las normas vigentes, cumpliendo el requisito de elevar el documento a escritura pública, obligación esta impuesta en virtud del acuerdo conciliatorio; (v) de aceptar el planteamiento del demandante esto implicaría una radical modificación de la regulación que en materia de actos y contratos solemnes se encuentra contenida en el Código Civil afectando, entre otras cosas, la seguridad de determinadas operaciones y el cumplimiento de obligaciones tributarias; (vi) si bien el acta de conciliación y la sentencia judicial tienen algunos efectos similares, el proceso de formación de una y otra son diferentes. Aceptar la solicitud planteada por el demandante (vii) podría dar lugar a la realización de actos simulados a efectos de eludir las responsabilidades asociadas a la celebración del acto mediante el otorgamiento de la escritura pública.

2.5. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.

Julián Domínguez Rivera, actuando en nombre y representación de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras y de las 57 Cámaras agremiadas que constituyen la Red de Cámaras de Comercio de Colombia, solicita a la Corte que se declare la inexecutable de la norma demandada.

Tal y como lo advierte el demandante, la materia regulada por el artículo acusado no se corresponde con la materia propia del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos sino con el Estatuto de Notariado. No es posible entender que esta disposición hubiere sido allí incluida, a pesar de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 2148 de 1983 respecto de la función notarial. En adición a ello, no puede comprenderse que se imponga al conciliador la obligación de suscribir la escritura pública a pesar de no ser este parte ni en el conflicto ni en el negocio finalmente perfeccionado. Es importante advertir, adicionalmente, que el artículo 51 de la Ley 1395 de 2010 previó de manera clara que, en ningún caso, las actas de conciliación requerirían ser elevadas a escritura pública, cumpliendo esta sí con el principio de unidad legislativa.

El interviniente advierte que la disposición que se cuestiona afecta gravemente la gratuidad de la justicia. Para el efecto señala que la jurisprudencia constitucional ha indicado que la conciliación tiene como propósito resolver un conflicto con la inversión de menores costos que la justicia formal (C-1195 de 2001 y C-893 de 2001). La obligación de elevar el acta de conciliación a escritura pública supone incrementar los gastos lo que podría o bien reducir la eficacia de este mecanismo, o suscitar nuevos conflictos en caso de que una de las partes no cumpla el acuerdo debido a la necesidad de realizar un pago adicional.

La confederación comparte también la opinión del demandante cuando sostiene que la disposición acusada vulnera el principio de igualdad. En efecto, el artículo 66 de la Ley 446 de 1998 estableció que el acuerdo conciliatorio tiene los mismos efectos que una sentencia judicial de manera que no solo hace tránsito a cosa juzgada sino que presta mérito ejecutivo.

Afirma, adicionalmente, que la obligación de correr con los gastos de la escritura pública comporta un desconocimiento del principio de gratuidad de la administración de justicia y

afecta gravemente a las personas que carecen de recursos. En complemento de tal argumentación, indica que la medida acusada tiene como efecto, de una parte, un desestímulo al uso de la conciliación y, de otra, afecta la credibilidad en el trámite conciliatorio a pesar de que en su desarrollo intervienen abogados con las habilidades necesarias para propiciar la suscripción de acuerdos viables y válidos desde un punto de vista jurídico.

2.6. Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

Sandra María Salazar Arias, en su condición de Directora del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Manizales, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la disposición acusada. Sostiene que la norma hace una diferenciación incoherente si se considera que el ordenamiento jurídico ha previsto que el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada, prestando mérito ejecutivo el acta de conciliación. Esta disposición desconoce que la conciliación, tal y como ello ha sido señalado en la jurisprudencia constitucional, constituye un mecanismo estrechamente relacionado con la consecución de la paz. Así las cosas, desde una perspectiva constitucional el párrafo acusado desconoce el artículo 116 de la Carta.

2.7. Instituto Colombiano de Derecho Procesal (Dr. Edgardo Villamil Portilla).

Jairo Parra Quijano, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, remite el concepto suscrito por el Dr. Edgardo Villamil Portilla, concluyendo que la disposición acusada es inexecutable.

Sostiene la intervención que la disposición acusada desconoce el principio de unidad de materia dado que “no hay ninguna conexidad entre la norma demandada y el resto de las instituciones del corpus en el que fue insertada artificialmente.” La regulación de las formalidades del acta de conciliación es un asunto que no se corresponde con la materia propia de un Estatuto de Registro dado que se trata de un asunto referido a la administración de justicia. Incluso debe destacarse que la expresión acusada no es concordante con lo dispuesto en el artículo del que hace parte, si se considera que dicha disposición se ocupa, inicialmente, de los actos, títulos y documentos que deben ser objeto de registro y luego termina irrumpiendo en la disciplina de los actos objeto de registro.

La disposición desconoce la condición de cosa juzgada del acta de conciliación al someterla a una condición que afecta su eficacia. En efecto, ahora será necesario, en contra de los diferentes antecedentes legislativos, adelantar un trámite posterior cuya realización dependerá de la asistencia de las partes para cumplir la formalidad establecida. Ello implica “negar la esencia y naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.” La regulación acusada, al amparar un excesivo formalismo se opone además a la orientación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que se encuentre expresada, por ejemplo, en la sentencia de casación de fecha 26 de mayo de 2006.

2.8. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Juan Bautista Parada Caicedo, Secretario General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, remite el concepto elaborado por el académico Alfonso Guarín Ariza en el que se presentan los argumentos que justifican la exequibilidad de la disposición. En la intervención, luego de referirse al contenido de la demanda, destaca que el denominado modo “es la forma legal por medio de la cual se cumple o se realiza un derecho real documentalmente expresado en un “título” (...).” De esta manera es posible afirmar que entre título y modo existe una cabal integración. Si ello es así no se desconoce el artículo 158 de la Carta. Además de ello, la norma acusada no vulnera el artículo 169 puesto que el título de la Ley 1579 indica que ella comprende no solo la adopción del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos sino también de otras disposiciones.

V. PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación presenta intervención en la que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Para fundamentar su posición, presenta los siguientes argumentos.

No se desconoce el principio de igualdad. No es cierto que las actas de conciliación, según lo afirma el demandante, pierdan su valor cuando se refieren a bienes inmuebles. No resulta tampoco cierto afirmar que las actas de conciliación solo sirven como documento público cuando se suscribe la escritura correspondiente. En efecto “el perfeccionamiento a través de la escritura pública se logra cuando las partes precisamente solicitan y acuerdan la realización de la conciliación (...) ante un conciliador (...) quien no interviene para imponer la solución de un conflicto, es decir, cuando ya se ha tramitado y practicado esta solicitud

y, por ende, se tiene como resultado “un acta de conciliación”.”

De no resultar posible resolver las controversias mediante la conciliación, los intervinientes pueden acudir ante las autoridades judiciales a efectos de que previo agotamiento del proceso se adopte una sentencia. Ello implica que se trata de dos figuras diferentes y, dado que la conciliación es el resultado de un acuerdo, cuando recae sobre inmuebles exige la elevación a escritura pública según lo prevé la regulación civil. Los supuestos que el demandante pretende comparar son entonces claramente diferenciables lo que justifica, a su turno, que se establezca un tratamiento diferente.

Tampoco se desconoce el principio de unidad de materia. La disposición acusada guarda conexidad temática con la ley. Se trata de la regulación del título y del modo como forma de protección de la propiedad reconocida en el artículo 58 de la Constitución. En esa dirección se encuentra la jurisprudencia constitucional que ha señalado, por ejemplo en la sentencia C-260 de 2015, “que las funciones de registro y las notariales se encuentran vinculadas a dar seguridad a los actos jurídicos a través de la fe pública y el registro (...)”.

En la misma dirección no se vulnera el derecho de acceder a la administración de justicia ni tampoco la función pública de los conciliadores. La exigencia de protocolización del acta de conciliación correspondiente no afecta de ninguna forma el ejercicio de las atribuciones de los conciliadores, ni tiene por objeto entorpecer las funciones que asumen. Se ajusta a la Constitución que se prevea la referida protocolización, si se toma en consideración que el acta de conciliación es un acuerdo que versa sobre derechos reales de inmuebles y, en esa medida, se encuentra sometida a las leyes civiles.

VI. CONSIDERACIONES.

Competencia.

1. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012 en virtud de lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución.

Cuestión preliminar: la falta de certeza del cargo.

2. El planteamiento del demandante ha consistido en señalar que la disposición acusada

impone la obligación de elevar a escritura pública el acta de conciliación. En efecto (i) al fundamentar el cargo por violación de unidad de materia supone que el párrafo que se acusa dispone “la formalidad de la escritura pública con respecto a las actas de conciliación, la obligatoriedad de la firma por parte de las partes y del conciliador y la nueva formalidad de la protocolización del acta en el instrumento notarial”. En esa misma dirección (ii) al formular el cargo por la infracción del derecho de acceder a la administración de justicia, advierte que si el acta de conciliación constituye un documento público, es innecesario “obligar a que su contenido sea elevado a escritura pública, tal como lo pretende la norma demandada.” Seguidamente advierte (iii) al referirse a la infracción del artículo 116 de la Carta, que “se desconoce dicho precepto constitucional por la sencilla razón que el párrafo demandado, al no reconocer dicha condición de documento público, exige que se convierta en “público” mediante escritura pública, lo que ya cuenta con dicha naturaleza jurídica.” Más adelante el demandante (iv) indica que “la nueva formalidad de la escritura pública, como condición para que el acuerdo adquiera eficacia, no corresponde a un procedimiento idóneo y adecuado, por cuanto desconoce el valor de documento público, de las actas de conciliación”. Finalmente, al ocuparse del cargo de igualdad (v) sostiene que no se justifica que pese a los atributos generales del acta de conciliación ella “pierda su valor cuando se trate de inmuebles y solamente sirva como documento público cuando suscriba la respectiva escritura pública entre el conciliador y las partes.”

3. Las intervenciones plantean diferentes perspectivas. Así el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, la Unión Colegiada del Notariado Colombiano, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Procurador General de la Nación consideran que el texto normativo demandado resulta exequible. A su vez la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, el Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Manizales, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicitan a la Corte declarar la inexecutable de la disposición acusada. Finalmente el Ministerio de Minas y Energía solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad.

4. Para la Corte, el contenido normativo que el demandante adscribe al párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012 no se deriva del texto de dicha disposición y, en esa medida, su acusación carece de certeza al dirigirse en contra de una norma que no hace parte del ordenamiento jurídico. En efecto, tal y como se desprende de los apartes antes citados de la demanda, el cargo de inconstitucionalidad se fundamenta en el hecho de que la disposición demandada consagró la elevación a escritura pública del acta de conciliación como una condición para la producción de sus efectos.

A juicio de este Tribunal, una interpretación literal, sistemática e histórica del párrafo acusado permite afirmar, a diferencia de lo que sugiere el demandante, que lo prescrito no es que el acta de conciliación en la que se incluyan el tipo de acuerdos que enuncia el párrafo demandado deba elevarse a escritura pública, ni mucho menos que su eficacia dependa de que así se proceda. Para este Tribunal el texto demandado prescribe, en una dirección diferente a la propuesta por el ciudadano, que el cumplimiento de los acuerdos relacionados con derechos reales relativos a bienes inmuebles y que se encuentren contenidos en un acta de conciliación, exige la observancia de la solemnidad establecida en el ordenamiento vigente, en este caso, la escritura pública. Esta conclusión se apoya en las consideraciones que a continuación se exponen.

4.1. El artículo 4º de la Ley 1579 de 2012, del cual hace parte el artículo demandado, se ocupa de establecer los actos, títulos y documentos que se sujetan al registro de la propiedad inmueble. Este registro, que constituye un servicio público (art. 1. Ley 1579 de 2012), tiene tres propósitos centrales. En primer lugar, cumple una función constitutiva al erigirse en el medio de tradición de los bienes inmuebles y todos aquellos otros derechos reales que sobre tal tipo de bienes se constituyen. En segundo lugar, es un instrumento de publicidad y por ello de oponibilidad de los diferentes actos o contratos que trasladan, transmiten, mudan, gravan, limitan, declaran, afectan, modifican o extinguen derechos reales sobre bienes raíces. En tercer lugar, tiene una función probatoria al establecerse que en virtud del mismo los instrumentos públicos sometidos a inscripción quedan revestidos de la condición de medios de prueba (art. 2. Ley 1579 de 2012).

4.2. En el citado artículo 4º se establecen tres grupos de instrumentos objeto de registro. El primero comprende cualquier acto, contrato, decisión contenida en una escritura pública, o providencia judicial, administrativa o arbitral que implique la constitución, declaración,

aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles (art. 4.a). El segundo grupo abarca las escrituras públicas así como las providencias judiciales, arbitrales y administrativas que impliquen la cancelación de las inscripciones a las que se refiere el primer grupo, así como la caducidad administrativa, cuando quiera que ello se encuentre previsto en la ley (art. 4.b). El tercer grupo se refiere a los testamentos abiertos y cerrados así como su revocatoria o reforma según lo dispuesto en la ley (art. 4.c).

“Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;

c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1o. Las actas de conciliación en las que se acuerde enajenar, limitar, gravar o desafectar derechos reales sobre inmuebles se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil Escritura Pública que será suscrita por el Conciliador y las partes conciliadoras y en la que se protocolizará la respectiva acta y los comprobantes fiscales para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales. (...)”

El contenido normativo de esta disposición y en particular del párrafo cuestionado, puede precisarse aludiendo a la naturaleza de las actuaciones relacionadas directa o indirectamente con lo que allí se prescribe. En efecto, de esta disposición se desprenden tres momentos principales: (i) el proceso conciliatorio, (ii) la suscripción del acta de conciliación y, finalmente, (iii) el cumplimiento y perfeccionamiento de los acuerdos reflejados en el acta.

En primer lugar y ante la ocurrencia de un conflicto, las partes involucradas recurren al procedimiento conciliatorio a efectos de encontrar una fórmula de arreglo. Para el efecto, el conciliador promueve el diálogo entre los interesados y explora con ellos posibilidades o fórmulas de arreglo. Su función, dada la naturaleza autocompositiva de este mecanismo, no consiste en decidir el asunto en la forma en que lo hace un juez o árbitro, sino en acompañar a las partes a efectos de orientar la discusión y establecer alternativas que permitan, en cuanto sea voluntad de aquellas, evitar o superar un conflicto[1].

En segundo lugar, encontrada una fórmula de arreglo bajo la orientación del conciliador, las partes incorporan en el acta el acuerdo alcanzado[2]. En el caso del párrafo demandado, dicho documento refleja, entre otras cosas, el compromiso de enajenar, limitar, establecer un gravamen o desafectar derechos reales sobre bienes inmuebles. Sobre el particular, es imprescindible destacar que la disposición que se acusa no prevé que por virtud del acuerdo conciliatorio se enajenen, limiten, desafecten o graven derechos reales sobre inmuebles sino, en una dirección diferente, establece que el acta contiene un acuerdo para proceder en esa dirección. Surge entonces, una vez es ella suscrita, la obligación de cumplir lo acordado, lo que supone que desde ese momento es válida y por ello plenamente exigible.

En tercer lugar, en atención a que como requisito ad substantiam actus o ad solemnitatem los actos que afectan derechos reales sobre inmuebles exigen el otorgamiento de escritura pública según lo prevé de manera general el Estatuto del Notariado[3] y de manera específica algunas otras disposiciones del ordenamiento jurídico[4] deben las partes, en cumplimiento de la obligación de hacer que se desprende del contenido del acta de conciliación, concurrir ante el notario para otorgar la escritura respectiva[5]. Solo cuando ello ocurre se produce el perfeccionamiento del título que enajena, limita, impone el gravamen o desafecta derechos reales sobre un bien inmueble. Luego, una vez existe jurídicamente el título, procede su registro en la oficina de instrumentos públicos, a fin de perfeccionar el modo y de esta manera asegurar frente a las partes y terceros el nacimiento, modificación o extinción de los derechos reales.

4.4. El entendimiento del párrafo acusado en los términos expuestos encuentra apoyo en una interpretación literal de sus expresiones. Tres razones apoyan esta conclusión. En primer lugar, el artículo emplea el singular al aludir al cumplimiento y perfeccionamiento (“se cumplirá y perfeccionará”) lo que indica que no se refiere a la locución plural “actas de conciliación”, sino al acuerdo que en el acta se encuentra contenido, de manera tal que la existencia, validez y efectos de dichas actas no depende del otorgamiento de una escritura pública.

En segundo lugar, la frase en la que se hace referencia al Código Civil al indicar que “se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil” debe interpretarse como la remisión a los actos para los cuales dicho estatuto o las normas que lo modifican, han previsto la escritura pública y el registro como forma de perfeccionar, respectivamente, el título y el modo. En esa dirección, no siendo las actas de conciliación uno de los instrumentos a los que se refiere dicha codificación, debe entonces concluirse que la solemnidad se predica de los actos que afectan derechos reales sobre inmuebles y que deben cumplirse en atención al acuerdo conciliatorio.

Finalmente, en tercer lugar, la segunda parte del párrafo indica que en la escritura pública se protocolizará la respectiva acta así como los comprobantes fiscales requeridos para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales. Pues bien, el acto de protocolizar consiste, según el artículo 56 del Decreto 960 de 1970 en la incorporación en el protocolo por medio de escritura pública de las actuaciones, expedientes o documentos que la Ley o el Juez ordenen insertar en él para su guarda y conservación, o que cualquiera persona le presente al Notario con los mismos fines. A su vez, según lo prevé el artículo 57 del mismo Decreto, en virtud de la protocolización no adquiere el documento protocolizado mayor fuerza o firmeza de la que originalmente tenga. De esta manera, dado que la protocolización consiste en la inserción de documentos o actuaciones para su guarda y conservación, y no equivale a su elevación a escritura pública en tanto siguen teniendo la naturaleza que les confiere el ordenamiento, cuando la disposición se refiere a la obligación de protocolizar el acta, no está indicando que ella se eleve a escritura pública. Únicamente se conserva como documento directamente relacionado con el acto solemne -escritura pública- por medio del cual se cumplen las obligaciones adquiridas en la conciliación. Este último requisito entonces -la escritura pública- se aplica únicamente al acto de enajenación,

limitación, gravamen o desafectación de los derechos reales sobre inmuebles.

4.5. Una interpretación sistemática, apoyada en cuatro razones, conduce también a la misma conclusión. En ese sentido, en primer lugar, la Corte encuentra acertado sostener que el párrafo acusado tiene por objeto disciplinar no la forma o contenido de las actas de conciliación, materia ya regulada detalladamente en otros cuerpos normativos[6], sino la manera de cumplir los acuerdos contenidos en ellas cuando versan sobre derechos reales de inmuebles. No resulta adecuado afirmar “que se cumple un acta de conciliación” tal y como tampoco tiene sentido sostener “que se cumple el papel que contiene las estipulaciones de un contrato”. En esa dirección la alusión al cumplimiento y perfeccionamiento comprende las actuaciones relativas a la enajenación, afectación, limitación o gravamen de derechos reales sobre inmuebles establecidas por las partes, como deber de hacer, en el acuerdo conciliatorio.

De lo indicado se desprende, en segundo lugar, que el párrafo demandado regula el contenido obligacional del acta de conciliación, que se concreta en una obligación de hacer consistente en suscribir la escritura pública para perfeccionar de esta manera el título y hacer posible que, posteriormente, se proceda a su registro en la oficina de instrumentos públicos[7]. Solamente cuando el título –mediante la escritura pública- y el modo –por virtud de su registro- quedan perfeccionados se habrá cumplido el acuerdo contenido en el acta.

Así por ejemplo, si en un acuerdo conciliatorio una de las partes adquiere la obligación de efectuar la transferencia de un bien inmueble a fin de solucionar un conflicto vigente, ello supone la obligación de perfeccionar el título y el modo que, conjuntamente, conforman la enajenación. En esa medida, en un primer paso debe elevarse a escritura pública, no el acta de conciliación, sino el documento que instrumenta el acto traslativo del dominio (título) que queda así perfeccionado. Esa obligación se desprende de lo señalado por el artículo 12 del Decreto 960 de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto del Notariado”, conforme al cual deben celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles. A continuación y para perfeccionar el modo y cumplir así la obligación de transferir, la escritura pública debe registrarse en la oficina de instrumentos públicos.

En tercer lugar, la existencia y validez del acuerdo conciliatorio nunca ha dependido, en el ordenamiento jurídico, de que el acta de conciliación se eleve a escritura pública tal y como expresamente lo dispuso el artículo 51 de la Ley 1395 de 2010 al adicionar el artículo 1º de la Ley 640 de 2001[8]. El acta y naturalmente el acuerdo de que ella es reflejo, produce todos sus efectos, hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, una vez es suscrita (art. 66 de la Ley 446 de 1998). Si una de las partes involucradas no suscribe la escritura pública y, en esa medida, impide el perfeccionamiento del título, el acreedor se encontrará habilitado para acudir ante los jueces a fin de que en un proceso ejecutivo se imponga forzosamente el cumplimiento de la obligación de hacer[9]. De esta manera, aunque relacionados, el acuerdo conciliatorio y el acta que de él da cuenta, adquieren una vida independiente de la enajenación, limitación o gravamen efectivos que solo ocurrirá cuando concurren, perfeccionados, el título y el modo[10].

En adición a ello, en cuarto lugar, si en realidad el legislador hubiere dispuesto que para la validez del acta de conciliación fuera necesaria su elevación a escritura pública, no resultaría necesario el parágrafo en tanto el acto quedaría ya comprendido por los literales a) y b) del artículo 4º de la Ley 1579. En efecto, lo que pretende hacer la disposición es justamente (i) precisar que bajo ninguna circunstancia la validez de los acuerdos conciliatorios y de las actas de conciliación que los instrumentan, depende del otorgamiento de la escritura pública y (ii) prescribir que cuando los acuerdos alcanzados supongan la afectación de derechos reales sobre inmuebles, su perfeccionamiento y cumplimiento demandan el otorgamiento de la escritura pública y el registro en la oficina correspondiente.

4.6. Una interpretación histórica conduce igualmente a concluir que el significado que al parágrafo acusado le atribuye el demandante es incorrecto. En efecto, el proceso de adopción de este parágrafo pone de presente que el legislador no quiso establecer la obligación de elevar a escritura pública el acta de conciliación, sino someter a tal requisito -y de conformidad con la tradición legislativa- el cumplimiento de lo que en ella se acuerde cuando quiera que impacte derechos reales sobre bienes inmuebles. A continuación se fundamenta esta afirmación.

4.6.1. Para el efecto, es necesario señalar que antes de la adopción del párrafo acusado, el artículo 90 del Decreto 019 de 2012 ya había establecido lo siguiente:

“Las actas de conciliación no requieren ser elevadas a escritura pública. Cuando las partes en el Acta de la Conciliación extrajudicial a que se refiere la Ley 640 de 2001, acuerdan transferir, disponer gravar, limitar, afectar o desafectar derechos de propiedad o reales sobre bienes inmuebles, el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras. Lo mismo sucederá, si el bien es mueble y la ley requiere para los efectos antes mencionados, el otorgamiento de escritura pública. El Notario velará porque se presenten los documentos fiscales que señala la ley y demás requisitos legales.”

Esta disposición deja en evidencia que la suscripción del acta de conciliación es independiente del cumplimiento de las obligaciones en ella contenidas. Ese cumplimiento impone, cuando de bienes inmuebles se trata, la necesidad de suscribir el documento público correspondiente.

4.6.2. Si se examinan los antecedentes legislativos puede constatarse que la inclusión del párrafo demandado en la Ley 1579 de 2012 tuvo por objeto reproducir, al menos parcialmente, la regla del artículo 90 del Decreto 019 de 2012. Inicialmente en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional[11] no se hizo referencia alguna al supuesto ahora examinado. Posteriormente, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se propusieron algunas modificaciones al artículo 4º del proyecto que tampoco aludieron a las actas de conciliación[12]. Luego de ello, en segundo debate en esa célula legislativa, fueron propuestas algunas modificaciones que conjugaban aspectos del proyecto inicial con las modificaciones que al mismo se habían propuesto para primer debate en el Senado[13] que no se ocuparon, sin embargo, de las actas de conciliación.

Fue durante el examen que del proyecto se hizo en la Cámara de Representantes que se incluyó la regla que ahora se examina. En efecto, en el Informe Ponencia para primer debate en dicha cámara legislativa, se propuso la inclusión del párrafo 1º en el artículo 4º indicando que ello se hace “ajustándolo al Decreto 019 de 2012”[14]. Fue ese texto el finalmente aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes[15] y sancionado después del trámite de conciliación[16] y de objeciones gubernamentales[17].

4.6.3. Puede concluirse entonces que el párrafo demandado fue incorporado en el proyecto con el propósito de reproducir la regla ya prevista en el Decreto 019 de 2012 que, según se explicó, no prevé que el acta de conciliación deba elevarse a escritura pública. Este instrumento solo se requiere para cumplir los acuerdos contenidos en el acta de conciliación en cuanto se refieran a la transferencia, el gravamen, la limitación, la afectación o la desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles. El trámite legislativo muestra entonces que la interpretación planteada por el demandante desconoce las finalidades perseguidas por el legislador.

4.7. En apoyo de la interpretación expuesta, concurre una razón adicional relativa al alcance que esta Corporación le ha dado al artículo 90 del Decreto 019 de 2012 al ocuparse, en dos oportunidades, de demandas que solicitan su inexecutable. En efecto, en las sentencias C-634 de 2012 y C-013 de 2013 le correspondió a la Corte establecer el alcance de tal disposición, acusada en ese entonces de establecer la obligación de elevar a escritura pública las actas de conciliación.

4.7.1. En la primera de tales providencias le correspondía a este Tribunal establecer si con la expedición del artículo 90 del Decreto 019 de 2012 el Presidente de la República había o no excedido las facultades extraordinarias conferidas por el párrafo 1º del artículo 75 de la ley 1474 de 2011 y que comprendían únicamente la competencia para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Según la demanda, tal exceso se presentaba dado que la obligación de elevar a escritura pública los acuerdos conciliatorios no se encontraba establecida en la legislación preexistente. Concluyó este Tribunal que el cargo carecía de certeza puesto que la disposición demandada no fijaba tal obligación. Dijo entonces la Corte:

“(…) En primer lugar, el apartado de la norma cuestionado no se refiere al acta de conciliación, sino al documento suscrito por el conciliador y por las partes para el cumplimiento de lo pactado. El artículo tiene dos partes: la primera en la cual se señala claramente que “Las actas de conciliación no requieren ser elevadas a escritura pública” y la segunda parte que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles “el cumplimiento de lo pactado se hará mediante documento público suscrito por el conciliador y por las partes conciliadoras”. De esta manera la norma se refiere a dos

documentos distintos (el acta de conciliación y el documento del cumplimiento de la misma) y respecto del primero es absolutamente claro que no requiere elevarse a escritura pública, por lo cual el cargo del actor carece de certeza.

(...) En segundo lugar, tal como señala el Departamento Administrativo de la Función Pública, la norma no exige que el documento de cumplimiento del acta de conciliación sea elevado a escritura pública, sino que establece que cuando se acuerde la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación de derechos reales sobre bienes inmuebles el documento sobre el cumplimiento debe ser suscrito por el conciliador y ha de ser considerado como documento público, razón adicional para considerar que el cargo carece de certeza.

Por otro lado, cabe recordar que en la legislación civil colombiana se exige que la disposición de un bien inmueble o de un bien mueble sujeto a registro se haga a través de escritura pública y luego se inscriba en el registro de instrumentos públicos, por lo cual la disposición demandada estaría simplemente estableciendo la forma como se cumple este trámite cuando se derive del cumplimiento de un acuerdo conciliatorio.

Por lo anterior, si el acuerdo sobre la disposición de un bien inmueble se hace en un acta de conciliación, el posterior documento en el cual se realice la transferencia, disposición, gravamen, limitación, afectación o desafectación del bien será considerado como un documento público siempre y cuando lo suscriba el conciliador, caso en el cual estará sujeto a la presunción de autenticidad de los documentos públicos.”(Subrayas no hacen parte del texto original)

4.7.2. Una nueva demanda, formulada en contra del mismo artículo 90, dio lugar a la sentencia C-013 de 2013. La acusación sostenía que dicho precepto violaba la Constitución y, en particular, el artículo 83 al poner en duda la voluntad de las partes, el artículo 84 al establecer un nuevo requisito que no se requería, el artículo 229 por impedir y obstaculizar el ejercicio del derecho de acceder a la administración de justicia y los artículos 113 y 116 debido a que implicaba desconocer la decisión del conciliador a quien la Constitución le asigna la función de administrar justicia. Dijo este Tribunal al explicar la falta de certeza del cargo:

“En la sentencia C-634 de 2012 la Corte Constitucional estudió una demanda contra los

artículos 25 (parcial) y 90 del Decreto Ley 019 de 2012. (...) En esa oportunidad se analizaban similares cargos de inconstitucionalidad a los que presentan los accionantes en este proceso, y se decidió que se trataba de una acusación que controvertía un contenido jurídico que, en realidad, no se sigue de la norma demandada. De acuerdo con la Corte, el artículo acusado no exige que las conciliaciones, para tener validez como tales, deban estar contenidas en una escritura pública. El artículo, simplemente, se limita a que las reglas legales propias de las actas de conciliación concuerden con las reglas legales propias de los actos jurídicos que sí requieren la elaboración de escrituras públicas.” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

4.7.3. En atención a lo expuesto y considerando (i) que el párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012 se incorporó durante el trámite legislativo con el propósito de armonizar lo allí dispuesto con el Decreto 019 de 2012 y (ii) que al fijar el alcance del artículo 90 de dicho Decreto, este Tribunal advirtió en dos oportunidades que en él no se prevé una obligación de elevar el acta de conciliación a escritura pública, se impone concluir que la interpretación en la que el demandante funda su acusación no resulta cierta.

Conclusión

5. La interpretación literal, sistemática e histórica permite concluir que de la disposición demandada no se desprende, en modo alguno, la obligación de elevar a escritura pública el acta de conciliación. Su validez y eficacia se produce inmediatamente es suscrita por las partes y el conciliador. Una vez ello ocurre hace tránsito a cosa juzgada y presta entonces merito ejecutivo según las normas vigentes en el materia.

Considerando que en varios apartes de la demanda se indica que la disposición acusada o bien ha establecido la exigencia de elevar a escritura pública el acta de conciliación o bien ha condicionado la producción de sus efectos a la observancia de tal requisito, encuentra la Corte que el cargo carece de certeza. En consecuencia, se impone una decisión inhibitoria.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE para decidir de fondo respecto del párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[2] El artículo 1 de la Ley 640 de 2001 establece: “El acta del acuerdo conciliatorio deberá contener lo siguiente: 1. Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación. // 2. Identificación del Conciliador. // 3. Identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia. // 4. Relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación. // 5. El acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.

[3] El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 prescribe lo siguiente: “Deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad.”

[4] En ese sentido pueden consultarse los artículos 760, 1457, 1548, 1857, 1956, y 2434 del Código Civil.

[5] Prevé el artículo demandado que también debe concurrir a la suscripción de la escritura el conciliador.

[6] En ese sentido se encuentra la Ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.” y la Ley 640 de 2001 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

[7] La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se ocupó de juzgar una instrucción de la Superintendencia de Notariado en la que se indicaba que “[l]as actas de conciliación extrajudicial en materia civil en las cuales consten acuerdos en relación con derechos reales sobre inmuebles no se inscriben en el Registro de Instrumentos Públicos”. Sobre el particular, en sentencia de fecha 19 de marzo de 2009 sostuvo: “De modo que por el carácter de acto de personas particulares que tienen los acuerdos que se plasman en las actas de conciliación, el cumplimiento de esos acuerdos debe “celebrarse por escritura pública” en tanto impliquen constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del

crédito hipotecario o prendario, luego no están sujetas a registro de manera directa, debido a que lo acordado consiste en obligaciones de celebrar a posteriori y ante notario alguno de los actos que tienen tales implicaciones.”

[8] Estableció lo siguiente la Ley 1395 de 2010: Adiciónese un párrafo al artículo 1° de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente: Párrafo 4°. En ningún caso, las actas de conciliación requerirán ser elevadas a escritura pública.”

[9] El Código General del Proceso regula específicamente esta hipótesis en el artículo 434 al regular la obligación de suscribir documentos. En lo pertinente, señala dicha disposición: “Artículo 434. Obligación de suscribir documentos. // Cuando el hecho debido consiste en suscribir una escritura pública o cualquier otro documento, el mandamiento ejecutivo, además de los perjuicios moratorios que se demanden, comprenderá la prevención al demandado de que en caso de no suscribir la escritura o el documento en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación del mandamiento, el juez procederá a hacerlo en su nombre como dispone el artículo 436. A la demanda se deberá acompañar, además del título ejecutivo, la minuta o el documento que debe ser suscrito por el ejecutado o, en su defecto, por el juez. // Cuando la escritura pública o el documento que deba suscribirse implique la transferencia de bienes sujetos a registro o la constitución de derechos reales sobre ellos, para que pueda dictarse mandamiento ejecutivo será necesario que el bien objeto de la escritura se haya embargado como medida previa y que se presente certificado que acredite la propiedad en cabeza del ejecutante o del ejecutado, según el caso. El ejecutante podrá solicitar en la demanda que simultáneamente con el mandamiento ejecutivo se decrete el secuestro del bien y, si fuere el caso, su entrega una vez registrada la escritura. (...)”

[10] Esta independencia ha sido reconocida expresamente por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que, en sentencia de fecha 26 de mayo de 2006 explico: “Quizás por eso es que la conciliación, a la que tanto énfasis se le hace en el mundo contemporáneo sea admitida lisa y llanamente sin entrar en los distinguos que vienen comentándose. Precisamente porque una cosa es la conciliación en sí y otra distinta su ejecución o cumplimiento; ya lo referente a los medios de que se hayan valido las partes, la ejecución misma del acuerdo, si implica ejecución formal de algunos actos, o no, no es de la esencia del acuerdo que por lo pronto pone término a la actual controversia. De donde se

sigue que los actos acordados que le sirvieron de medio a la conciliación –y por qué no respecto de la transacción- carecen de virtud para hacerle perder a ésta su autonomía jurídica; así, si dentro de cesión recíproca está la de ceder en parte el inmueble disputado, no hay cómo exigir que desde ya esté la escritura pública.”

[11] Gaceta del Congreso No. 152 de 2011. El artículo 4 de dicho proyecto tenía el siguiente contenido: “Artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro: // a) Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio; las decisiones judiciales de interdicción sobre el estado civil que recaigan sobre el titular del derecho de dominio; así como la cesión del crédito hipotecario sobre bienes raíces en cuyo caso se inscribirá; // b) Los actos, contratos, providencias judiciales y administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley; // c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.”

[12] El texto propuesto en el informe ponencia era el siguiente: “Artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro: a) Toda escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio; las decisiones judiciales de interdicción sobre el estado civil que recaigan sobre el titular del derecho de dominio; así como la cesión del crédito hipotecario sobre bienes raíces en cuyo caso se inscribirá; // b) Las escrituras públicas, providencias judiciales y administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley.” Gaceta del Congreso 354 de 2011.

[13] El texto aprobado fue el siguiente: “Artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro: a) Toda escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio; las decisiones judiciales de interdicción sobre el estado civil que recaigan sobre el titular del derecho de dominio; b) Las escrituras públicas,

providencias judiciales y administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley; c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

[14] Gaceta del Congreso 88 de 2012.

[15] Gaceta del Congreso 241 de 2012.

[16] Gaceta del Congreso 379 de 2012.

[17] Gaceta del Congreso 10 de 2013.