

P 10852  
OK

Bogotá D.C. Mayo 27 de 2015

HONORABLES MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL  
SALA PLENA

E. S. D.

hora 10:52 am

REF.: DEMANDA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 4°  
PARÁGRAFO 1° DE LA LEY 1579 DE 2012

JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY, mayor y domiciliario de Bogotá, portador de la cedula de ciudadanía número 10.536.467 de Popayán, obrando en mi calidad de ciudadano colombiano, en ejercicio a la acción pública de INEXEQUIBILIDAD y cumplidos los tramites de que trata el artículo 241 numeral 1° de la Constitución Política me permito solicitar que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 4° parágrafo 1° de la ley 1579 de 2012.

**NORMA ACUSADA:**

Se acusa por inconstitucionalidad el artículo 4° parágrafo 1° de la ley 1579 de 2012, cuyo tenor literal es:

*“Artículo 4° 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 1°. 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 2°. El Gobierno Nacional reglamentará el Registro Central de Testamentos cuyo procedimiento e inscripciones corresponde a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos". (La parte subrayada es la que se dice inconstitucional).*

#### HECHOS:

1. La ley 1579 de 2012 reguló el nuevo ESTATUTO DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS.
2. El artículo 4° de la ley 1579 de 2012 se encuentra vigente.

#### FUNDAMENTOS:

La norma demandada viola de manera manifiesta varios preceptos constitucionales, que por razones de orden, se expondrán separadamente.

##### I. PRIMER CARGO - DE LA UNIDAD DE MATERIA

El parágrafo demandado desconoce gravemente el principio constitucional de la unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

En efecto, la Ley 1579 de 2012, se estableció para regular el denominado **ESTATUTO DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS**, sin embargo, el parágrafo del artículo 4° aborda, de manera sorprendente, una materia completamente extraña y ajena a un Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, como es la formalización y el contenido de una escritura pública.

Desde el Código Civil, la tradición legislativa Colombiana ha diferenciado plenamente lo que se conoce como "el título y el modo". (Ver artículos 673 y 745 del Código Civil, entre otros). El título, cuando corresponda a una escritura pública, debe estar regulado en el **ESTATUTO DE NOTARIADO** que actualmente corresponde al Decreto Ley 960 de 1970. En otra palabras, la formalidad de la escritura pública, su contenido y las personas obligadas a suscribirla, así como los documentos que se protocolizarán con ella, son requisitos que el legislador puede implementar pero en el Estatuto del Notario, nunca, en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, so pena de romper el principio de unidad de materia, con respecto al cual se ha manifestado:

*"El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual **"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"**. Dicho mandato, a su vez, se*

complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que **“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”**. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, **de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad**. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”. (C-133 de 2012)

“4.2.3.1. La regla de unidad de materia exige la demostración de un vínculo entre las diferentes disposiciones de una ley de manera tal que **entre ellas exista una conexidad material, teleológica, causal, metodológica o sistemática**”.

“En segundo lugar, el principio de unidad de materia se articula con la obligación de promover el conocimiento de las diferentes normas así como la necesidad de asegurar niveles adecuados de certidumbre respecto de su vigencia. Este objetivo encuentra apoyo directo en la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica, en tanto permite, a partir de un ejercicio legislativo temáticamente ordenado en sus resultados, identificar los diferentes cambios legislativos. Este resultado adquiere un significado especial si se consideran las dificultades que usualmente se asocian a la continua adopción de medidas legislativas y que tiene como resultado numerosas dificultades para identificar el alcance o vigencia de las disposiciones que se expiden”

“(ii) La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la **identificación del eje, núcleo o médula del proyecto**. Esta identificación debe tomar en consideración diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes.

(iii) *El siguiente paso del juicio, demanda **establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto.** Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias". (Sentencia C-896/12)*

Por tanto, 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 la unidad de materia. En primer lugar, porque desde hace más de 100 años la legislación colombiana ha hecho la distinción entre el título y el modo. Desde 1970, quedó respaldada dicha diferenciación con la expedición de dos leyes diferentes que regulan el tema: el Estatuto de Notariado y, el Estatuto de Registro. Por lo tanto, lo correspondiente a regular el contenido, firmas y protocolización del título debe aparecer regularlo en el Estatuto Notarial y no en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos. Al pasar por alto dicha especialidad normativa, se desconoce el artículo 158 de la Constitución Política, **pues lo relacionado con los efectos de la conciliación, la creación de la formalidad de la escritura pública, y la forma de instrumentar una escritura pública que contenga el acuerdo conciliado, no tiene ninguna relación con la materia que corresponde legislar en el Estatuto registro de instrumentos públicos.**

En segundo término, tampoco existe una adecuada y lógica correspondencia entre el título de la Ley 1579 de 2012 (el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos), que jurídicamente corresponde al modo de adquisición, y el contenido del párrafo del artículo 4° demandado, que regula el "título", bajo la formalidad de la escritura pública, cuya regulación le compete es al Estatuto Notarial. En razón a lo anterior, también se viola el principio de la unidad de materia, en los términos del artículo 169 de la Constitución, debido a que **no existe una correspondencia lógica entre el título de la Ley 1579 y la norma consagrada en su artículo 4° párrafo.**

En la legislación Colombiana ha sido clara la distinción entre lo que corresponde a un Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, y un Estatuto relacionado con los Instrumentos Públicos. Por razón de lo anterior en el Decreto Ley 1250 de 1970 se consagró el denominado Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y en el Decreto Ley 970 de 1970 de estableció el denominado Estatuto de Notariado. Lo relativo a los títulos e instrumentos públicos se reglamenta en el Estatuto de Notariado, y el Estatuto de Registro simplemente regula el procedimiento registral para efectos de inscribir los diferentes documentos públicos cuya formalidad de la

inscripción, exija la ley. Es decir, en el Estatuto de Registro no se puede determinar lo relacionado con el contenido, alcance y formalidad de los documentos objetos de inscripción.

De suerte que en las oficinas de registro de instrumentos públicos se determina el registro de documentos públicos que afecte inmuebles cualquiera que sea su clase o naturaleza. Si el acta de Conciliación corresponde a un instrumento público no se ve razón valedera para que no proceda su inscripción ante el registro inmobiliario entre otras razones porque corresponde a un documento expedido en ejercicio de funciones jurisdiccionales por lo que su contenido y alcance debe estar reglamentado en la ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996), y en la Ley 640 de 2001.

En resumen, lo relativo al alcance y contenido de un acta de conciliación debe estar legislado en la ley estatutaria de la administración de justicia y en las leyes especiales sobre conciliación, y no puede reglamentarse en el estatuto de registro de Instrumentos Públicos so pretexto de romper el principio constitucional de la unidad de materia.

Finalmente, sin tener relación alguna con el estatuto de registro, el precepto demandado, asigna una nueva competencia a los conciliadores, no prevista ni en la ley estatutaria de la administración de justicia ni en la ley 640 de 2001 y demás normas complementarias, **consistente en la obligación de comparecer a la notaría a suscribir escrituras públicas relacionadas como actos de conciliación por el aprobados.**

## II. SEGUNDO CARGO – ACCESO A LA JUSTICIA

La norma impugnada viola el principio constitucional del debido acceso a la administración de justicia (artículo 228 de la Constitución), por las siguientes razones:

El párrafo 1° del artículo 4° de la ley 1579 de 2012 viola el artículo 228, en concordancia con el artículo 116 de la Constitución, puesto que conforme al mencionado precepto, cuando los particulares están investidos de su potestad de conciliadores, están cumpliendo funciones como administradores de justicia.

No se olvide que **las actas de conciliación se equiparan a sentencias judiciales y que en todo caso, son documentos públicos pues se expiden como acto de cierre de un proceso jurisdiccional** y son suscritas en ejercicio de funciones jurisdiccionales:

*“En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el término conciliación tiene o admite dos acepciones: una jurídico procesal, que lo*

*identifica o clasifica como un mecanismo extrajudicial o trámite procedimental judicial que persigue un fin específico; y otra jurídico sustancial que hace relación al acuerdo en sí mismo considerado"*

*Entendida así, la conciliación debe ser asumida como un mecanismo que también **hace efectivo el derecho a la administración de justicia**, aunque sea esta menos formal y con rasgos diferentes a la que administran los órganos del Estado..."(C- 598 de 2011)*

Por virtud de lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, los conciliadores ejercen funciones públicas, bajo la modalidad de ejercicio de funciones jurisdiccionales, tal como lo ha expresado reiteradamente la Corte Constitucional. (C-592 del 92, C-160 del 99 y C-098 del 2001 y C-598 del 2011, entre otras).

Significa lo anterior que, el acta de conciliación, la cual contiene el acuerdo al que llegaron las partes, una vez aprobada u suscrita por el conciliador, y después de haber tramitado todo el procedimiento previsto en la ley, **constituye un documento público, por su misma naturaleza, pues es firmada por el conciliador, en ejercicio de funciones jurisdiccionales**, por lo que no se puede tratar como un simple instrumento contractual suscrito por particulares, debido a que, más exactamente, se trata de un documento procesal. En otras palabras, el acta de conciliación es el documento final que suscribe el conciliador, en ejercicio de funciones públicas; **es de carácter jurisdiccional y no simplemente contractual, por lo que constituye un documento público**. Con razón la Corte ha afirmado:

*"...Conciliador quien, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y le imparte su aprobación. El convenio al que se llegó como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian..." (C-893 de 2001).*

*"El acta de conciliación realiza principios que encuentran soporte constitucional como lo son los de economía procesal, autonomía de la voluntad, **la pronta y debida administración de justicia**, y la satisfacción de los fines del estado social de derecho" (T-942 de 2005).*

*"Entendida así la conciliación debe ser asumida como un mecanismo que también **hace efectivo el derecho a la administración de justicia**..." (C-598 de 2011).*

Luego, si el acta de conciliación, suscrita por un conciliador particular, constituye una pieza procesal expedida en ejercicio de funciones jurisdiccionales, fuerza concluir que se trata de un documento público, como ya lo había expresado la Corte:

*“...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...”*  
(C-634 de 2012)

Entonces si el acta de conciliación ya constituye un documento público, no solamente resulta innecesario, sino un contrasentido, obligar a que su contenido sea elevado a escritura pública, tal como lo pretende la norma demandada. En este sentido, al desconocer la función pública que ejercen los conciliadores, se desconoce, igualmente, el artículo 116 de la Constitución.

En conclusión, si el documento denominado acta de conciliación en los términos del artículo 116 de la Constitución y el artículo 1° 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. En otras palabras, al requerir que se “convierta” en escritura pública el acta de conciliación, se está desconociendo que de conformidad con el artículo 116 mencionado, dicho documento fue expedido en ejercicio de funciones jurisdiccionales y por lo tanto, con la simple firma del conciliador, ya adquirió la calidad de documento público, **y por esta vía se desconoce el principio de la libre acceso a la administración de justicia**, porque deja sin ningún efecto todo el trámite judicial realizado ante el conciliador, sin no se suscribe la escritura pública subsiguiente. Con razón se afirma con respecto al acceso a la administración de justicia:

*“El derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas”*

*“El derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas”.*

*“Sin embargo, esta potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza de la acción o recurso respectivo, y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso. (Sentencia C-279/13).*

Al exigir la formalidad adicional de la escritura pública, se está pasando por alto que la actividad jurisdiccional del proceso conciliatorio concluye con el acta de conciliación. Por tanto, la nueva formalidad de la escritura pública, como condición

para que el acuerdo adquiriera eficacia, no corresponde a un procedimiento idóneo y adecuado, por cuanto desconoce el valor de documento público, de las actas de conciliación.

En fin, no resulta proporcional ni razonable la nueva formalidad de la escritura pública, con respecto al proceso jurisdiccional denominado conciliación, puesto que dilata injustificadamente el procedimiento y hace incurrir en nuevos costos también injustificados, a las partes.

### III. TERCER CARGO - IGUALDAD

El precepto demandado desconoce el principio constitucional de la igualdad (artículo 13 de la Constitución Política), teniendo en cuenta que hace una discriminación sospechosa e irrazonable entre la función de administradores de justicia realizada por el conciliador, frente a la realizada por el juez estatal o por el árbitro. En efecto, conforme a reiterado criterio constitucional ya expuesto al punto anterior, **las actas de conciliación se asemejan a una sentencia judicial**(C- 160 de 1999), por lo que no existe justificación alguna para que el acta de conciliación, que corresponde al documento de cierre del proceso conciliatorio, pese a prestar merito ejecutivo y producir efectos de cosa juzgada, ser documento público expedido en ejercicio de funciones jurisdiccionales, **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.**

La nueva formalidad es completamente irrazonable, innecesaria y absurda, puesto que desconoce la calidad o condición de documento público que tiene el acta de conciliación. Sería tanto como si 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.

Luego, existe una discriminación no justificada frente a la función jurisdiccional del conciliador y la asignada al juez o árbitro, puesto que las sentencias proferidas por estos últimos, en materia de inmuebles, son registrables ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, sin que sea necesario elevarlas a escritura pública.

De otra parte no resulta razonable, ni corresponde al camino adecuado en el libre acceso a la administración de justicia, crear una doble formalidad con respecto a los procesos conciliatorios que involucren inmuebles, lo que dilata inútilmente el proceso y hace incurrir a las partes, en un doble gasto no justificado: Por una parte, los gastos pagados al centro de conciliación y los honorarios del conciliador y posteriormente, los gastos notariales.

#### IV. CUARTO CARGO- GRATUIDAD DE LA JUSTICIA.

Se viola igualmente, el artículo 153 de la Constitución, por cuanto la modificación de leyes estatutarias solamente puede efectuarse mediante otra ley estatutaria.

Resulta que el artículo 2° de la ley 1285 del 2009 que modificó el artículo 6° de la ley 270 de 1996 o **estatuto de la administración de justicia**, determinó como principio general que la administración de justicia será gratuita. En parecidos términos, el artículo 3° de la ley 1285 del 2009 que modificó el artículo 8° de la ley 270, dispuso que con respecto a los métodos alternos, como lo es la conciliación, se podrán **cobrar honorarios por estos servicios**.

Entonces, como principio general en la ley estatutaria, se determinó que los pagos que efectúen las partes por virtud del trámite conciliatorio, serán los que correspondan al conciliador y al respectivo centro. Sin embargo, el párrafo demandado, modifica la ley estatutaria al disponer un doble pago: Por un lado, los que correspondan a los naturales por la prestación del servicio como lo son los honorarios del conciliador, pues firmada el acta y hecho su registro ante el respectivo centro, termina el proceso conciliatorio. Por otro lado, le adiciona los honorarios del notario y demás gastos notariales.

En conclusión, rompiendo el principio general de la gratuidad en la administración de justicia y el correspondiente al pago de servicios por el trámite de conciliación, tal como se establece en la ley estatutaria, se le agrega un pago adicional y consistente en los gastos que se ocasionen por el trámite notarial, modificando, de esta forma, la ley estatutaria de la Administración de Justicia, declarada previamente constitucional mediante sentencia C-713 de 2008.

#### COMPETENCIA

Por tratarse de una Ley expedida por el Congreso, y sancionada por el Presidente de la República, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda. (Art. 241, de la Constitución)

#### NOTIFICACIONES

El Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, puede ser notificado en el palacio de Nariño.

Yo recibiré notificaciones en mi despacho de la Carrera 19B N° 159 – 80 Edificio Palma Real, Apartamento 508.

Honorables Magistrados,

Atentamente,

**JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY**

C.C. 10.536.467 de Popayán

T.P. 28991 del C.S. de la J.