C-601-96

Sentencia C-601/96

NOTARIO-Función de registro civil/REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Dirección y organización del registro civil

El de notariado es un servicio público. Que, mediante ley, haya sido confiada a los notarios el ejercicio de una función pública en nada quebranta los preceptos fundamentales, ni se violan tampoco por la circunstancia de que dicha función sea permanente. La voluntad del Constituyente consistió en dejar en cabeza del legislador la responsabilidad de delimitar, en materia de registro civil, el ámbito funcional del organismo público nacional y el de los particulares a quienes autorizó para prestar un servicio público. La Constitución no reservó de manera exclusiva para el Registrador Nacional del Estado Civil la función de llevar en concreto el registro civil de las personas en cuanto labor material directa, sino que le señaló la responsabilidad genérica de dirigirlo y organizarlo. No debe olvidarse que la descentralización por colaboración es una de las formas que la Carta autoriza para el ejercicio efectivo de la función pública y en nada se opone a la dirección y organización del registro civil, a cargo de la Registraduría, el establecimiento de la función específica de llevarlo, en cabeza de los notarios, con miras a facilitar que las personas tengan fácil y permanente acceso a ese servicio público.

Referencia: Expediente D-1328

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial) del Decreto 2158 de 1970 y 3 (parcial) del Decreto 960 de 1970.

Actora: Nohema Pinedo Ruiz

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. LO DEMANDADO

Ante la Corte han sido acusadas algunas expresiones de los artículos 10 del Decreto 2158 de 1970 y 3 del Decreto 960 del mismo año, que textualmente dicen (se subraya lo demandado):

“DECRETO NUMERO 2158 DE 1970

(noviembre 9)

por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 1260 de 1970 y se adoptan otras disposiciones relacionadas con el registro del estado civil de las personas

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8a. de 1969 y consultada la Comisión Asesora establecida por la misma,

DECRETA:

(…)

Artículo 10.- El artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 quedará así:

Son encargados de llevar el registro de estado civil de las personas:

1) Dentro del territorio nacional, los notarios, y en los municipios que no sean sede de notaría, los registradores municipales del estado civil de las personas, o, en su defecto, los alcaldes municipales.

La Superintendencia de Notariado y Registro podrá autorizar, excepcionalmente y fundadamente, a los delegados de los registradores municipales del estado civil y a los corregidores e inspectores de policía para llevar al registro del estado civil.

2) En el exterior, los funcionarios consulares de la República”.

“DECRETO NUMERO 960 DE 1970

(junio 20)

por el cual se expide el Estatuto del Notariado

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8a. de 1969 y atendido el concepto de la Comisión Asesora en ella prevenida,

DECRETA:

(…)

Artículo 3.- Compete a los notarios:

(…)

13. Llevar el registro del estado civil de las personas en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritos en la ley."

Se procede a dictar sentencia, cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991.

II. LA DEMANDA

Considera la actora que las transcritas normas vulneran los artículos 25, 90 y 266, inciso 2º, de la Constitución Política, pues atribuyen a particulares el ejercicio de una función -la de llevar el registro del estado civil de las personas- que la Carta Política reserva exclusivamente al Registrador Nacional del Estado Civil.

Asevera que en los notarios no puede hacerse recaer la carga de cumplir unas determinadas funciones de manera gratuita, ya que así se viola el artículo 90 de la Constitución, en cuanto "al notario se le está causando un daño antijurídico, que no tiene porqué soportar como persona aislada".

Por otra parte, a juicio de la actora, los preceptos impugnados contrarían el espíritu del artículo 25 constitucional, toda vez que se impide a unas personas desarrollar un trabajo en condiciones dignas y justas, lo que presupone una remuneración adecuada por el servicio prestado.

Considera que el registro civil de las personas debe ser llevado por un entidad del Estado

integrada por funcionarios públicos, puesto que se trata de una función pública.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano ALVARO NAMEN VARGAS, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito en el cual solicitó a la Corte declarar exequible la parte acusada del artículo 10 del Decreto 2158 de 1970.

En su criterio, si se aceptara la exclusividad del Registrador para desempeñar la función de que se viene hablando, tendría que concluirse que ésta, desarrollada por los alcaldes municipales, sería también inconstitucional.

Para el interviniente, con la norma acusada se está adoptando un principio constitucional cual es el de la desconcentración del servicio público con el objeto de que todo colombiano pueda acceder fácilmente al registro.

Asegura finalmente estar de acuerdo con la afirmación de la actora según la cual la autoridad que constitucionalmente está facultada para llevar el registro es la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero expresa que la misma Carta deja en manos del legislador la posibilidad de imponer funciones especiales a los notarios.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, emitió el concepto de rigor el 3 de julio de 1996, en el cual planteó la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Para el Jefe del Ministerio Público, lo que está en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil es la “dirección y organización del registro civil”, lo que no impide al legislador señalar a los notarios que en cumplimiento de la función pública que desempeñan, lleven ese registro, atendiendo las pautas generales dictadas por el Registrador.

Considera que, al ser la actividad de los notarios un servicio público, se excluye que las obligaciones a ellos atribuidas se constituyan en una carga que no estén en el deber de soportar.

Finalmente recuerda que, si bien el registro civil debe llevarse en forma gratuita por disposición legal, “a partir de su segunda copia se faculta a los notarios para que cobren la expedición de las subsiguientes copias, circunstancia ésta que retribuye de alguna manera tal servicio. Además deben tenerse en cuenta los innumerables actos de diversa índole en que intervienen los notarios, cuyas utilidades compensan la labor desempeñada en relación con el registro civil de las personas”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva acerca de si los preceptos parcialmente impugnados se avienen o no a la Constitución, según lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política, ya que ellas pertenecen a decretos con fuerza de ley, expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. La función pública de llevar el registro civil puede ser confiada a los notarios

La Constitución autoriza expresamente a la ley para confiar a particulares el ejercicio de funciones públicas y la prestación de servicios de esa misma índole (artículos 123 -inciso 3- y 365).

Desde luego, en el cumplimiento de tales atribuciones, que en principio corresponden al Estado, las personas privadas estarán sometidas al régimen jurídico que fije el legislador y serán controladas y vigiladas por el Estado, a cuyo cargo se encuentran las funciones de asegurar la prestación eficiente del servicio público (art. 365), buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366) y garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (art. 2 C.P.).

Se reiteran, entonces, dos criterios básicos que ha trazado al respecto esta Corporación:

1) “…el artículo 209 de la Constitución, específicamente aplicable a la función administrativa, declara que ella está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Una de las formas de descentralización es la denominada “por colaboración”, que vincula a

los particulares al servicio público, en búsqueda de la eficiencia, la celeridad y la economía -también principios que inspiran la actividad de la administración- y como una manera de asegurar la participación de aquéllos en la vida de la comunidad. Esa participación -desde luego- no puede estar exenta de requisitos ni de cautelas acerca de la idoneidad de quienes, siendo particulares, cumplan ciertas funciones públicas". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-492 del 26 de septiembre de 1996).

2) "Ahora bien, siendo indudable que todo servidor público, por el hecho de serlo, queda sometido automáticamente a un régimen disciplinario, según los términos previstos por la Constitución y por la ley, el fundamento de su aplicación es subjetivo, pues tiene lugar con motivo y a partir de la investidura correspondiente radicada en el sujeto, en cuanto es titular genérico de las funciones públicas que su cargo implica, con total independencia de si las ha ejercido o no.

A la inversa, el particular, quien precisamente no se encuentra en la condición del servidor público, toda vez que no ha establecido un vínculo de dependencia o subordinación frente al Estado -en cualquiera de los cargos, organismos, entidades o corporaciones que hacen parte de su estructura-, ni percibe de él asignación o salario, está en principio exento del régimen disciplinario estatal y su responsabilidad ante las autoridades únicamente puede surgir de las transgresiones en que incurra en relación con los preceptos constitucionales y legales, tal como lo pregona el artículo 6º de la Carta Política.

Sin embargo, de nuestro sistema jurídico ha desaparecido hace mucho tiempo la separación absoluta y extrema entre las órbitas pública y privada en lo relacionado con las actividades que tienen por objeto la realización de los fines perseguidos por la sociedad y la satisfacción efectiva de sus necesidades.

La distinción subsiste, como corresponde al Estado de Derecho, pero la complejidad de las relaciones que deben establecerse en el seno de la colectividad y el necesario acomodamiento de las instituciones a las exigencias reales impuestas por la convivencia, han dejado atrás los moldes formalistas y los criterios herméticos, para dar paso a la concepción material de la cosa pública, a la creciente participación de todos en las decisiones que los afectan y al cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, con miras al servicio efectivo de la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de

los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º C.P.).

De allí resulta que, sin desconocer la libertad de las personas en su iniciativa y en sus actividades económicas y laborales, la Constitución haya previsto formas de vinculación de los particulares a la gestión de intereses y asuntos públicos sin que en virtud de ella pierdan su condición privada.

Así lo contemplan, entre otras normas, los artículos 2, 116, 123, 131, 221 (1º del Acto Legislativo No. 2 de 1995), 246, 267, 277-9, 318, 340 (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996) y 365 de la Constitución, que autorizan el ejercicio de funciones públicas por personas particulares, en ciertas situaciones y previos determinados requisitos que la propia Carta o las leyes establecen, o que les permiten participar en actividades de gestión de esa misma índole.

Desde luego, tal ejercicio de funciones públicas no puede estar despojado de los necesarios controles ni hallarse exento de las responsabilidades que en sí mismo implica.

En los señalados eventos, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y la aplicación del régimen disciplinario objetiva, ya que ni una ni otra atienden al estado o condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada y al interés, también público, que a ella es inherente.

Cambia así sustancialmente la lectura del artículo 6º de la Constitución Política, que ya no admite una interpretación literal sino sistemática: a la luz del conjunto de principios y preceptos constitucionales, el particular que se halla en cualquiera de las situaciones en las que el orden jurídico lo faculta para cumplir papeles que en principio corresponderían a organismos y funcionarios estatales, no puede ser mirado de modo absoluto bajo la óptica de una responsabilidad igual a la de los demás particulares, circunscrita apenas a su condición privada, ya que por razón de la tarea que efectivamente desarrolla, en la medida de ésta y en cuanto toca con el interés colectivo, es públicamente responsable por su actividad, sin que llegue por eso a convertirse -se repite- en servidor del Estado desde el punto de vista subjetivo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-286 del 27 de junio de 1996).

El de notariado es un servicio público, tal como lo declara expresamente el artículo 131 de la Carta Política.

Que, mediante ley, haya sido confiada a los notarios el ejercicio de una función pública en nada quebranta los preceptos fundamentales, ni se violan tampoco por la circunstancia de que dicha función sea permanente. Ya la Corte ha señalado que no necesariamente todas las atribuciones de tal índole encomendadas a los particulares tienen un carácter temporal:

“El asunto planteado en la demanda radica en definir si la atribución de responsabilidades y funciones públicas en cabeza de particulares así como la correspondiente responsabilidad disciplinaria y el régimen al que, en virtud de ella, queda sometida la persona tan sólo pueden tener lugar a título estrictamente temporal o sería factible que se extendieran de modo indefinido o permanente.

La regla general, deducida del artículo 123 de la Constitución, es la de atribuciones apenas transitorias según lo que disponga el legislador: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas”.

No obstante, ante la existencia de varias disposiciones constitucionales que hacen posible el ejercicio permanente de función pública por particulares -tales son los casos de los notarios (artículo 131 C.P.), de las autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (artículo 246 C.P.) y de la prestación de servicios públicos (artículo 365 C.P.), entre otros-, no puede afirmarse que la temporalidad deducida del enunciado artículo 123 de la Constitución sea regla absoluta y rígida que impida en cualquier caso el ejercicio de funciones públicas permanentes por personas privadas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-286 del 27 de junio de 1996).

3. Las funciones notariales frente a las atribuciones constitucionales del Registrador Nacional del Estado Civil

Ahora bien, el punto central de la controversia planteada por la actora está relacionado con el posible choque entre las normas impugnadas y las atribuciones constitucionales del Registrador Nacional del Estado Civil.

“Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga".

Debe observarse, ante todo, que la propia norma constitucional comienza por transferir a la ley la facultad genérica de indicar las funciones del Registrador. Y, a título de ejemplo, entre aquello que autoriza sea definido y desarrollado por el legislador, enuncia "la dirección y organización" de varios asuntos, uno de los cuales es el registro civil de las personas.

La Corte estima indispensable relacionar el aludido precepto con el consagrado en el artículo 131 Ibidem, según el cual "compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores".

Ha sido la propia Carta, y no de ahora (véase el artículo 188 de la Constitución de 1886, introducido mediante el 1º del Acto Legislativo No. 1 de 1931, que a su vez reformó el 54-5 del A.L. 3 de 1910), la que ha instituido la función notarial como servicio público permanente, dejando en manos del legislador todo lo atinente a la precisión acerca de su contenido y alcances.

No resulta acertado, entonces, hablar de una inconstitucionalidad de la competencia actual de los notarios, como lo hace la demandante, puesto que de ambos preceptos en referencia surge sin duda que la voluntad del Constituyente consistió en dejar en cabeza del legislador la responsabilidad de delimitar, en materia de registro civil, el ámbito funcional del organismo público nacional y el de los particulares a quienes autorizó para prestar un servicio público.

A juicio de la Corte, la Constitución no reservó de manera exclusiva para el Registrador Nacional del Estado Civil la función de llevar en concreto el registro civil de las personas en cuanto labor material directa, sino que le señaló la responsabilidad genérica de dirigirlo y organizarlo.

No debe olvidarse que la descentralización por colaboración es una de las formas que la Carta autoriza para el ejercicio efectivo de la función pública (artículo 209 C.P.) y, de conformidad con los objetivos de ella, en nada se opone a la dirección y organización del registro civil, a cargo de la Registraduría, el establecimiento de la función específica de

llevarlo, en cabeza de los notarios, con miras a facilitar que las personas tengan fácil y permanente acceso a ese servicio público.

Cosa distinta es que deban hacerlo según las directrices y dentro de la organización que, en ejercicio de su función constitucional, establezca el Registrador Nacional del Estado Civil.

No es del caso que la Corte entre a resolver sobre los argumentos de la accionante en torno a la gratuidad del servicio notarial en lo que respecta al registro civil, pues se trata de un elemento que no surge de los apartes normativos acusados sino de disposiciones que en este proceso no han sido objeto de demanda.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declárase EXEQUIBLE la frase “los notarios, y en los municipios que no sean sede de notaría”, perteneciente al artículo 10, numeral 1, del Decreto Ley 2158 de 1970, por el cual se modificó el 118 del Decreto Ley 1260 del mismo año.

Segundo. Declárase EXEQUIBLE el numeral 13 del artículo 3 del Decreto Ley 960 de 1970, que dice:

“13. Llevar el registro del estado civil de las personas, en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritos en la ley”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General