

Sentencia C-612/13

IMPEDIMENTOS DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Exequibilidad condicionada de la expresión “o sancionados disciplinariamente”, contenida en el literal e) del artículo 79 de la ley 1579 de 2012

En el caso concreto de la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, la Corte encuentra que atendiendo a la importancia y trascendencia de la función a cargo de los Registradores de Instrumentos Públicos, esencial para la garantía y transparencia en el manejo del derecho a la propiedad inmueble y de la estabilidad de los negocios y actos jurídicos, en principio, resulta razonable constitucionalmente, que el legislador prohíba acceder a dicho cargo, a los abogados que hayan sido sancionados disciplinariamente, por cuanto persigue fines importantes, a través de un medio idóneo. Sin embargo, la medida resulta desproporcionada desde la perspectiva constitucional, toda vez que la norma no distingue entre los distintos tipos de falta ni sanción disciplinaria que se haya impuesto, de manera que la inhabilidad se extiende tanto a los abogados que hayan sido sancionados con exclusión o suspensión en el ejercicio profesional, multa o censura por faltas en el Código Disciplinario de los Abogados (Ley 1123 de 2006). Habida cuenta que la medida legislativa es válida constitucionalmente desde el punto de vista de su finalidad e idoneidad y atendiendo al principio de preservación de la ley, la Corte consideró que era viable declarar la exequibilidad de la expresión “sancionados disciplinariamente”, que hace parte del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, pero condicionada a que se entienda que esa inhabilidad no cubre sanciones de multa o censura por faltas no graves impuestas de manera autónoma a los abogados, de acuerdo con la Ley 1123 de 2006.

REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Impedimentos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

REGIMEN DE INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS-Libertad de configuración legislativa

REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA EJERCER FUNCIONES PUBLICAS-Límites a la libertad de configuración legislativa

FUNCION PUBLICA-Definición/ACCESO A LA FUNCION PUBLICA-Cumplimiento de reglas/CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Acceso en condiciones generales de igualdad a funciones públicas

INGRESO A CARGOS DE CARRERA Y ASCENSO-Contenido y alcance

REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS-Jurisprudencia constitucional

CONFIGURACION NORMATIVA DE INHABILIDADES-Reserva de ley

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS-Sujeción a parámetros establecidos de manera explícita por la misma Constitución, así como a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida

REGIMEN DE INHABILIDADES DE FUNCIONARIOS JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional

INHABILIDADES-Tipos

Teniendo en cuenta que las inhabilidades pueden tener diverso origen y perseguir distintos objetivos, pueden identificarse dos tipologías: i) según su procedencia jurídica y ii) la finalidad que persiguen. Dentro del primer grupo se encuentran las inhabilidades relacionadas con la comisión de conductas reprochables que impiden al sancionado ejercer determinada actividad. En el segundo se ubican las prohibiciones de tipo legal que surgen de hechos objetivamente verificables que impiden a determinadas personas ejercer actividades específicas por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades. Sobre las diferencias entre estos dos grupos la jurisprudencia ha precisado: (i) “En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se desenvuelve

en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política... el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales'.(...) (ii) El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos.(...) Lo que busca la norma en este caso es evitar, entre otros efectos, el uso de la potestad nominadora a favor de los allegados, y la preservación de principios como la igualdad, la transparencia o la moralidad, lo cual está muy distante de entender la señalada prohibición como una sanción impuesta por la Constitución a los familiares del servidor público.”.

#### RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD COMO LIMITES A LA CONFIGURACION LEGISLATIVA DE INHABILIDADES-Jurisprudencia constitucional

Del recuento normativo constitucional y la jurisprudencia que lo desarrolla, sobre los límites del legislador al consagrar el régimen de inhabilidades se puede concluir que: i) Las inhabilidades pueden encontrarse señaladas en la Constitución o en la ley y en éste último evento, existe libertad de configuración legislativa; ii) la consagración legal de inhabilidades puede conllevar a la restricción, entre otros derechos, de acceso al ejercicio de cargos y funciones públicas; iii) Esta libertad de configuración normativa no es absoluta por cuanto está supeditada a la forma como la Constitución ha establecido ciertas inhabilidades y a criterios de razonabilidad y proporcionalidad a efectos de no afectar sin justificación el núcleo esencial del derecho de acceder a cargos públicos hasta anularlo; iv) de lo anterior se desprende que son incompatibles con la Constitución las causales de inhabilidad irrazonables y desproporcionadas a los fines constitucionales pretendidos; y v) las inhabilidades derivadas de cualquier tipo de sanción disciplinaria, resultan desproporcionadas en cuanto incorporan como hecho inhabilitante haber sido sancionado aún con medidas menores por faltas leves y de poca trascendencia y lesividad.

#### REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Condicion es de acceso y

## INHABILIDADES E IMPEDIMENTOS-Diferencia

Las inhabilidades difieren de los impedimentos en cuanto estos restringen la posibilidad de ejercer funciones administrativas coetáneamente con aquellas inicialmente asignadas. En palabras de la Corte, ellas son “...una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado

Referencia: expediente D-9454

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal e), (parcial), del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, “Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Alejandro Patiño Vargas

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política el ciudadano Alejandro Patiño Vargas demandó la inexequibilidad de la expresión “o sancionados disciplinariamente” contenida en el literal e) del artículo 79 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 el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución y el derecho al acceso y desempeño de cargos y funciones públicas previsto en el artículo 40 numeral 7 ídem.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, publicada en el Diario Oficial No. 48570 del 1º de Octubre de 2012, y se subraya el aparte del literal e) acusado:

“LEY 1579 DE 2012

(Octubre 1º)

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

ARTÍCULO 79. Impedimentos. No podrán ser Registradores de Instrumentos Públicos, quienes se encuentren en las siguientes circunstancias:

- a) Quienes se hallen en interdicción judicial;
- b) Los ciegos y quienes padezcan cualquier afección física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo;
- c) Quienes se encuentren bajo medida de aseguramiento, aunque no sea privativa de la libertad, o quienes hayan sido llamados a juicio por infracción penal, mientras se define su responsabilidad por providencia en firme;
- e) Quienes se encuentren o hayan sido suspendidos en el ejercicio de la profesión de abogado o excluidos del ejercicio de la misma o sancionados disciplinariamente;
- f) Quienes como funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, y por falta disciplinaria, hayan sido destituidos o suspendidos por falta grave o gravísima, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones;
- g) Quienes hayan sido destituidos de cualquier cargo público por faltas gravísimas,

dolosas o realizadas con culpa gravísima o suspendidos en el ejercicio del cargo por falta grave, dolosa o gravísima culposa;

h) Las demás previstas en la ley”.

## 1.2. DEMANDA

En criterio del ciudadano Alejandro Patiño Vargas, la expresión “o sancionados disciplinariamente” contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 es inconstitucional por quebrantar los artículos 13 y artículo 40 numeral 7 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1.2.1 La norma acusada vulnera el derecho a la igualdad, “en la medida en que para un conjunto de sujetos desiguales establece una consecuencia igualitaria que a la luz de los cánones constitucionales resulta injusta y desproporcionada.”

1.2.2 Es desproporcionado que los abogados o aquellas personas a quienes se les impuso o impongan sanciones disciplinarias de menor entidad – ya sea una censura o una multa – , queden incurso en el mismo impedimento de quienes por la gravedad de las conductas realizadas han sido sancionados, o lleguen a serlo, con suspensión o exclusión del ejercicio de la profesión.

1.2.3 Las sanciones disciplinarias que se pueden imponer a los abogados según el artículo 40 de la Ley 1123 de 2007 corresponden a conductas disímiles según el juicio que resulte de la aplicación de criterios de dosificación que permiten distinguir, en cuanto a la infracción cometida, un grado de mayor o menor lesividad.

1.2.4 El actor considera que la norma no distingue de forma razonable entre aquellos sujetos sancionados por faltas gravísimas y graves, de aquellos que lo son o lo fueron por faltas leves. En palabras del demandante:

“En efecto, dentro de la estructura de la normatividad disciplinaria existen conductas gravísimas, graves y leves que por su grado de lesividad a su vez generan sanciones mayores o menores para los sujetos disciplinables, siendo así que, por ejemplo, la suspensión y exclusión del ejercicio de la profesión de abogado opera para quienes cometan faltas de carácter grave y no para quienes están incurso en faltas leves que dan

lugar a la censura o a la multa, tal y como se desprende en términos generales de lo señalado por el artículo 13 de la ley 1123 de 2007, que en cuanto a los criterios para la graduación de la sanción señala que aquella (...) deberá responder a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad”.

1.2.5 La Sentencia C-373 de 2002 dejó sentado que no es constitucionalmente justificado dar un trato igual a personas disímiles, en cuanto a las inhabilidades para concursar por el cargo de notario.

1.2.6 Por último señala que la norma demandada no circunscribe el impedimento para ser Registrador de Instrumentos Públicos a los abogados sancionados con exclusión, suspensión, multa o censura por faltas contempladas en el Código Disciplinario del Abogado, sino que se extiende a los abogados sancionados por cualquier falta disciplinaria, independientemente de su lesividad, tal como sucede con las consagradas en el Código Disciplinario Único.

### 1.3 INTERVENCIONES

#### 1.3.1 Superintendencia de Notariado y Registro

Dentro del término concedido, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro intervino en el proceso y solicitó a la Corporación declarar la EXEQUIBILIDAD de la disposición atacada, por las siguientes razones:

1.3.1.1 Los cargos presentados contra la norma acusada no reportan la claridad, la especificidad ni la pertinencia necesaria para prosperar ya que la norma establece un impedimento coherente con el interés general, conforme al cual, por la libertad del legislador, y con el fin de que prime un factor objetivo en desarrollo del principio constitucional de mérito, respecto de la provisión de cargos públicos, se pretende que las personas más idóneas sean las que funjan como Registradores de Instrumentos Públicos ante la responsabilidad que supone el ejercicio profesional de su cargo.

1.3.1.2 El aparte demandado no presenta ninguna vulneración directa al artículo 13 de la Carta Política, y mucho menos al numeral 7° del artículo 40 del mismo texto constitucional.

Refiere que no puede alegarse que la sanción aplicada genere una condición que convierta en disímiles a los posibles sujetos del impedimento para ejercer el cargo, toda vez que estas personas son abogados, y precisamente las sanciones disciplinarias corresponden todas a faltas contra esta profesión, con lo que el impedimento alude a que no puedan ser nombrados como Registradores, abogados que hayan sido sancionados disciplinariamente, sin importar la lesividad de la falta, pues lo que se busca es mayor idoneidad frente a quien aspira ocupar el cargo.

1.3.1.3 La sentencia C-373 de 2002 no consagra un caso idéntico al asunto de que trata esta demanda pues en ella se hace un análisis atinente a los notarios, a quienes la misma Corte ha definido como particulares que cumplen una función pública “lo cual dista de ser idéntico al caso de Registradores de Instrumentos Públicos, quienes son funcionarios públicos y están sometidos a unos presupuestos totalmente diferentes de los que puedan llegar a ser aplicables a los notarios.”

Precisa que el análisis de las inhabilidades e impedimentos para aspirar al cargo de notario estudiadas por la Corte en la sentencia referida no es aplicable al impedimento para ser Registrador que contempla la norma demandada en razón al proceso de provisión, la naturaleza del cargo y función a la cual se pretende acceder. Al respecto trae a colación lo expuesto en la sentencia C-544 de 2005.

1.3.1.4 Manifiesta que la categorización como sujetos disímiles que le asigna el demandante a los abogados en razón de la naturaleza de sus sanciones, no es coherente con la aplicación del principio de igualdad para lo cual se apoya en jurisprudencia de la Corte en la cual se refiere que el derecho a la igualdad se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias.

1.3.1.5 Concluye que el impedimento es para todo abogado y frente a cualquier sanción “en el ejercicio de la profesión de abogado”, con lo que el trato igualitario se da respecto de quienes son iguales entre sí.

### 1.3.2 Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de La Función Pública solicita a la Corte Constitucional



declare la EXEQUIBILIDAD del literal e) del artículo 79 de la ley 1579 de 2012, en razón a lo siguiente:

1.3.2.2 Amplia jurisprudencia constitucional ha señalado que si bien la Constitución Política regula aspectos relacionados con las inhabilidades, otorga la facultad al legislador para complementar ese régimen.

1.3.2.3 La finalidad de la norma objeto de discusión es evitar que personas sin suficientes cualidades de moralidad, probidad y honestidad, ejerzan la función pública registral, ya que a los Registradores de Instrumentos Públicos se les confía la tarea de dar seguridad jurídica a las relaciones inmobiliarias, satisfaciendo así el interés general.

1.3.2.4 La sentencia C-373 de 2002 no sirve como precedente judicial al caso concreto, toda vez que ésta se ocupa del estudio de las inhabilidades para el acceso a la función pública de notariado, que difiere de los Registradores que son funcionarios públicos.

1.3.2.5 El artículo 13 de la Constitución no preceptúa siempre un trato igualitario para todos los sujetos del derecho y permite atribuir a distintas situaciones diferentes consecuencias jurídicas diversas que buscan la igualdad material, de tal suerte que la igualdad se predica entre pares, situación que desarrolla la norma acusada al establecer que el impedimento es para todos los abogados y frente a cualquier sanción.

### 1.3.3 Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declare la EXEQUIBILIDAD de la norma con base en los siguientes motivos:

1.3.3.1 El Congreso de la República puede excluir el ingreso al desempeño de cargos públicos, como lo ha señalado la Corte en sentencia C-391 de 2002.

1.3.3.2 Mediante la norma el legislador busca garantizar que los aspirantes a ocupar el cargo de Registrador sean profesionales sin tacha alguna, tanto de índole penal como disciplinaria.

1.3.3.3 No existe claridad y pertinencia en los argumentos del accionante al considerar vulnerado el principio de igualdad ya que no se evidencia que se esté dando trato diferente por no haberse indicado la clase de falta que da lugar a la inhabilidad.

#### 1.3.4 Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario

El Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, solicita a la Corte declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “o sancionados disciplinariamente” contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 por las siguientes razones:

1.3.4.1 El régimen de inhabilidades es la exigencia de especiales cualidades y condiciones que debe reunir el aspirante a un cargo público con la finalidad de asegurar la primacía del interés general para el cual fueron concebidos aquellos. Para establecerlo el legislador tiene amplia discrecionalidad pero esta facultad debe enmarcarse dentro los límites de proporcionalidad y razonabilidad.

1.3.4.2 La norma vulnera la Constitución Política, porque: “se abstiene de realizar clasificación alguna de tales faltas para indicar cuáles de ellas son graves y cuáles son leves. De este modo, la inhabilidad para concursar para el cargo de Registrador, establecida en el literal e), del artículo 79 ibídem, se configuraría, en cada caso, con independencia de la gravedad o levedad de la falta cometida o del número de sanciones impuestas al candidato a Registrador.” No se encuentra una justificación razonable a la luz de la Constitución para no establecer la diferencia de trato que se deriva del nivel de gravedad de la conducta y su consecuente modalidad de sanción disciplinaria.

1.3.4.3 En la sentencia C-373 de 2002 la Corte moduló los efectos del fallo para circunscribir la inhabilidad a aquellos notarios que han sido sancionados con penas de destitución o suspensión, así como para excluir de ella a los notarios que han sido sancionados con multa.

1.3.4.4 Deben modularse los efectos del fallo para circunscribir la inhabilidad a aquellos abogados sancionados con penas de destitución o exclusión, y no inhabilitar a quienes han sido sancionados con censura o multa, lo cual asegura la idoneidad de la actividad registral y los derechos de los aspirantes a Registrador, excluyendo del

ordenamiento jurídico una interpretación de la norma que desconoce la relación de proporcionalidad entre los medios configurados para la realización del fin mencionado.

#### 1.3.5 Universidad del Sinú

La Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú, solicita a la Corporación que declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma, en virtud de lo siguiente:

1.3.5.1 La Corte en la sentencia C-373 de 2002 dejó sentado que no es constitucionalmente justificado dar un trato igual para comportamientos disciplinados distintos.

1.3.5.2 La norma acusada no sólo circunscribe el impedimento para ser Registrador a los abogados sancionados con exclusión, suspensión, multa o censura por faltas en el código disciplinario de abogados sino que se extiende a los abogados sancionados por cualquier otra falta disciplinaria, sin importar su lesividad.

1.3.5.3 Solicita la declaración de exequibilidad condicionada del aparte demandado pues debe existir proporcionalidad a la hora de sancionar, atendiendo a las diferencias en los grados de lesividad de las faltas.

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación mediante concepto N° 5556 del 4 de abril de 2013 solicitó a la Corte declararse INHIBIDA para conocer de fondo la presente demanda contra la expresión “o sancionados disciplinariamente” contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, por ineptitud sustancial de la demanda, o subsidiariamente, DECLARAR EXEQUIBLE la expresión acusada, con base en las siguientes consideraciones:

1.4.1 En primer término señala que “los cargos de la demanda admitidos en este caso se refieren a supuestas vulneraciones de los artículos 13 y el numeral 7° del artículo 40 superior. Al revisar la demanda se advierte que si bien el actor cita varias sentencias de la Corte, no presenta un verdadero concepto de violación, valga decir, no confronta el contenido legal que se demanda con las disposiciones superiores. Su discurso se limita a mencionar que la disposición demandada no circunscribe el impedimento para ser

registrador de instrumentos públicos a los abogados sancionados por las faltas contempladas en el Código Disciplinario del Abogado, sino que amplía su rango a los que han sido sancionados por otras faltas conforme al Código Disciplinario Único, situación que en modo alguno configura una desigualdad de trato para los abogados que han sido sujetos de ésta última regulación.”

1.3.2 En el cargo por vulneración del artículo 13 el actor apela a normas disciplinarias que son por naturaleza diferentes al establecimiento de un régimen de inhabilidades. Como lo señala la sentencia C-1047 de 2001 cuando se plantea un cargo por violación del derecho a la igualdad, debe acreditarse en primer lugar, el real trato diferente para personas que se encuentran en una misma situación de hecho y aquí no se acredita. Tampoco puede haber un pronunciamiento de fondo respecto del numeral 7° del artículo 40 de la Constitución ya que el actor no proporciona ninguna razón que dé cuenta de tal consideración. Por lo anterior solicita la inhibición.

1.3.3 En subsidio de lo precedente el Procurador General de la Nación solicita se declare exequible el aparte acusado, al considerar que:

“La limitación consistente en no poder un abogado acceder y tener estabilidad en el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos, como consecuencia de una sanción disciplinaria, constituye un impedimento que resulta viable constitucionalmente y que su inclusión responde a la facultad del legislador dentro de la órbita de su competencia. Además que el ejercicio de la función registral corresponde a una función administrativa que desarrolla cada Oficina de Registro al servicio de los intereses generales, relacionados con el adelantamiento del registro de la propiedad de todo acto, función que es garantizada a través de profesionales idóneos al servicio de la comunidad en concordancia con los postulados de moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, tal como lo prescribe el artículo 209 de la Carta Política.”

1.3.4 Concluye que no asiste razón al accionante al sostener que la ley debe diferenciar respecto del grado de lesividad de las faltas a efectos de establecer los impedimentos pues la inhabilidad no surge en virtud de que se trate de una falta grave o leve sino por el solo hecho de haber cometido una infracción disciplinaria.

#### IV. CONSIDERACIONES

## 2.1. Competencia

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

## 2.2. Cuestión previa: Estudio sobre la aptitud de la demanda

En consideración a que el Procurador General de la Nación y algunos intervinientes hacen reparos a la aptitud sustantiva de la demanda y con el fin de determinar el alcance del control constitucional a ejercer frente a la disposición demandada, previamente se evaluará si los cargos formulados en la demanda son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo.

2.2.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad[1]. Para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad es indispensable que los planteamientos del actor permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, pues no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad.

En la Sentencia C-1052 de 2001 esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria[2]. Esto implica entonces que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios o referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

La jurisprudencia ha establecido un deber particular de argumentación cuando lo que se

busca es la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad. En efecto, ha dicho la Corporación que “la condición esencial para que se consolide un cargo por vulneración del principio de igualdad consiste en la identificación de un tratamiento diferenciado a dos personas o grupos de personas que se encuentren en idénticas circunstancias.”[3]

2.2.2. En el presente asunto a pesar de que el actor alega una vulneración del derecho a la igualdad no identifica con claridad cuáles son los grupos o personas que son objeto de comparación, pues toda su argumentación está encaminada a demostrar que la restricción del derecho de acceso al cargo público de Registrador de Instrumentos Públicos consagrada en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, es desproporcionada porque no tiene en cuenta la gravedad de la conducta ejecutada por el abogado para inhabilitarlo.

Considera la Sala que los planteamientos del actor frente al quebrantamiento del principio de igualdad resultan insuficientes porque no cumplen con la carga mínima de indicar los términos o parámetros de comparación, y si bien la demanda debe ser analizada a la luz del principio *pro actione* por el carácter público de la acción, en este caso la demanda no ofrece a la Corte los elementos esenciales de carácter relacional para adelantar el juicio de igualdad y determinar si frente a los abogados hay una diferenciación negativa que viola el referido derecho constitucional.

2.2.3. En este orden como los fundamentos de la censura se enfocan en el desconocimiento del artículo 40 de la Constitución Política, el análisis de la norma demandada se contraerá a constatar si existe violación del derecho de acceso a cargos públicos.

### 2.3. Problema jurídico

El ciudadano demandante considera que la expresión “o sancionados disciplinariamente”, contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, desconoce los artículos 13 y 40, numeral 7, de la Constitución Política porque establece una inhabilidad general que restringe el acceso al cargo de Registrador de Instrumentos Públicos para todos los abogados que han sido sancionados disciplinariamente, sin atender a la gravedad de las faltas cometidas.

El Procurador General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la

Superintendencia de Notariado y Registro y el Departamento Administrativo de la Función Pública solicitan a la Corte declarar exequible la norma demandada porque fue expedida en virtud de la libertad de configuración del legislador para fijar los requisitos de acceso a cargos públicos y el impedimento que consagra tiene por finalidad garantizar la probidad y honestidad de quienes cumplen la función registral, en razón de las responsabilidades que les asiste en la publicidad y estabilidad de los actos y negocios jurídicos relacionados con los derechos reales sobre la propiedad inmueble.

El Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y la Universidad del Sinú solicitan se condicione la exequibilidad de la norma a que se entienda que no hay inhabilidad cuando la sanción disciplinaria impuesta al abogado es de censura o multa, conforme a la Ley 1123 de 2007, pues resulta desproporcionada la limitación al acceso al cargo de Registrador de Instrumentos Públicos que no tiene en cuenta la graduación de la sanción y de la conducta disciplinaria inhabilitante.

Conforme con lo anterior, corresponde a la Corte determinar si la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 para ejercer el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos por haber sido sancionado disciplinariamente, resulta desproporcionada al no tener en cuenta la gravedad de la conducta ejecutada por el abogado y por ende, si ello vulnera el derecho de acceso a los cargos públicos consagrado en el artículo 40, numeral 7 de la Constitución Política.

Para resolver este cuestionamiento la Sala hará referencia a: i) la Libertad de configuración del legislador para establecer inhabilidades y ii) las condiciones de acceso y desempeño del cargo de Registrador de Instrumentos Públicos. Bajo ese contexto se resolverá el cargo de la demanda.

3. Libertad de configuración del legislador para establecer el régimen de inhabilidades para el desempeño de cargos públicos

La posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos es una manifestación del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político como derecho fundamental de aplicación inmediata (Artículos 40 y 85 de la Constitución Política).

No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional[4] este derecho no es absoluto por cuanto el legislador tiene la potestad de establecer condiciones para su ejercicio en procura de la realización del interés general y de los principios que gobiernan el cumplimiento de la función pública.

3.1 La función pública comporta “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”.[5] Para ello se requiere asegurar que quien la realice cumpla unos parámetros mínimos de conducta en los que predominen los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, conforme lo exige el artículo 209 de la Constitución Política.

Con este fin, el artículo 125 de la Constitución Política establece que: “El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”[6].

En concordancia con las citadas normas constitucionales la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93-2 de la Constitución, establece en el artículo 23, que todos los ciudadanos deben gozar del derecho “c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, el cual podrá ser reglamentado por ley e implica que el Estado tiene el deber de garantizar condiciones de igualdad de oportunidades para concretar ese acceso, lo cual no excluye la facultad de restringir, con un interés ético, la participación en el cumplimiento de la función pública a determinadas personas.

Frente al alcance de esta norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 23 de junio de 2005, en el caso Yatama vs. Nicaragua, indicó que:

“200. el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento



o designación”.

En la misma decisión la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la previsión de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una limitación indebida pues esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a restricciones, pero cualquiera que sea “debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo” (parr. 209). Ello por cuanto “De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.” (parr. 204).

Por ello, aunque el artículo 40, numeral 7, de la Constitución Política consagra el derecho ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva. Con tal fin la Constitución y la ley consagran el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de funciones públicas.

Las inhabilidades, ha señalado la Corte, son “...aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”[7].

Existen ciertas inhabilidades e incompatibilidades que tienen su fuente en la propia Constitución Política como las aplicables a los Congresistas (artículos 179, 180 y 181) y algunas que se predicen de la generalidad de los servidores públicos (artículos 127 y 128).

En este sentido el artículo 122 de la Constitución Política señala que:

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.”

Además de las inhabilidades contempladas en el ordenamiento superior, el artículo 150 numeral 23 de la Constitución asigna al legislador la facultad de fijar las normas que regulan el acceso al ejercicio de la función pública y dentro de ellas las causales de inhabilidad y contempla en el artículo 293 la potestad de definir los requisitos que deben cumplir quienes acceden a cargos de elección popular en las entidades territoriales, con el cual se busca garantizar la idoneidad y probidad en el desempeño de la función pública.

Al respecto, reiterada jurisprudencia constitucional[8] señala que de acuerdo a los artículos 150-23 y 293 ídem, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

La misma potestad tiene el legislador respecto de quienes desempeñan funciones relacionadas con la fe pública y de registro, de acuerdo con el artículo 131 de la Constitución, el cual señala: “Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro.”

En particular, sobre los registradores, cabe mencionar que la Corte en sentencia T-883 de 2000[9], precisó que si bien el artículo 131 establece el sistema de carrera sólo para los notarios, ello no excluye que se aplique por disposición legal el mismo sistema y se regulen las inhabilidades para ese cargo, con fundamento en el artículo 125 de la Constitución.

De esta forma la Constitución y la ley definen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades a través del cual se persigue restringir el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que observen las condiciones y cualidades estatuidas para asegurar la idoneidad y probidad del que aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público[10].

## Reserva de ley y marco de configuración normativa de las inhabilidades

Con base en las normas constitucionales mencionadas cabe afirmar que corresponde al legislador señalar las condiciones de acceso a cargos públicos y en cumplimiento de esta función al determinar los regímenes de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos el Congreso debe sujetarse a los parámetros establecidos de manera explícita por la misma Constitución, así como a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

La Corte ha indicado que cuando el legislador ejerce dicha atribución no desconoce el derecho al acceso al ejercicio del poder político pues se trata, simplemente, de la fijación de límites razonables a la participación, en aras de proteger el interés general.[11] Lo anterior, por cuanto las personas que desempeñan un cargo público deben pretender la satisfacción de los intereses de la comunidad y, “Por tal razón, es necesario que los aspirantes a desempeñar tales funciones cumplan con ciertos requisitos previamente estatuidos, para asegurar sus aptitudes. De este modo, se pretende que no se confunda el interés privado del funcionario con los intereses públicos, evitando así que éste obtenga, en uso de las influencias inherentes a su función, alguna ventaja o beneficio particular. [12]

El establecimiento de un régimen de inhabilidades debe dirigirse entonces a hacer prevalecer el interés superior del Estado colocando estándares de selección de servidores públicos que lleguen a desarrollar su función con apego a los principios de moralidad, idoneidad y eficacia.

En la Sentencia C-509 de 1994, esta Corporación, al estudiar el régimen de inhabilidades sobrevinientes de los funcionarios judiciales adujo que el legislador puede exigir requisitos de idoneidad siempre que no lleven al desconocimiento del núcleo esencial del derecho a ejercer cargos públicos. Sobre el particular señaló:

“El derecho a ejercer funciones o cargos públicos -en tanto tiene el carácter de derecho fundamental- se encuentra protegido por dos garantías especialmente importantes: la reserva de ley y la absoluta intangibilidad de su contenido esencial.

La primera significa que sólo el legislador está autorizado por la Carta Política para condicionar el ejercicio de funciones y de cargos públicos al cumplimiento de requisitos y condiciones, en todos aquellos casos en que esta defiere en el Congreso dicha competencia, por no haberla ejercitado directamente el Constituyente.(...)

Por otra parte, el ejercicio del derecho político fundamental al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40-7 de la Carta de 1991, se encuentra protegido por las mismas garantías que protegen el derecho al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, por los principios de libertad e igualdad que dan contenido a estos derechos.

De ahí que al exigir ciertos requisitos o condiciones -tanto genéricas como específicas- para ejercer funciones o cargos públicos y al establecer normas que rijan la práctica laboral, el legislador no pueda vulnerar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 40 de la Carta o de cualquier otro derecho fundamental.

Por ello, constitucionalmente no le es dable al legislador señalar requisitos que, sin justificación razonable y objetivamente atendible, vulneren el principio de igualdad o restrinjan mas allá de lo que sea razonablemente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan restricciones no admisibles en relación con el derecho o bien que se busca proteger. La exigencia de razonabilidad ha sido una constante jurisprudencial que esta Corporación ha aplicado reiteradamente a los casos que plantean dicha problemática.

En ese orden de ideas, diferenciaciones artificiosas que no se compadezcan con las limitaciones constitucionalmente admisibles a la luz de los principios de libertad e igualdad que consagra la Carta, se traducirían en discriminaciones injustificadas y en intervenciones ilegítimas.”

En sentencia C-618 de 1997, igualmente señaló la Corte que: “A pesar de que una inhabilidad limita un derecho fundamental, como es el derecho ciudadano a ser elegido a un determinado cargo, en estos casos no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad, por cuanto la propia Carta ha atribuido al Congreso la función de establecer esas causales, con el fin de proteger la moralidad e imparcialidad de la administración. Por ello, en principio sólo pueden ser declaradas inexecutable aquellas

inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política y la libertad de configuración del Legislador, que en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad”.

En este orden, el amplio marco de acción del Legislador en materia de inhabilidades está definido a partir de los límites constitucionales y no puede implicar una restricción desproporcionada del derecho al acceso a los cargos públicos, pues si la condición legal no se sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general, o es irrazonable o desproporcionada pierde justificación constitucional como medio legítimo para regular en sentido restrictivo el acceso al desempeño de funciones públicas.

De otra parte, cabe reiterar que el establecimiento de inhabilidades y prohibiciones para el ejercicio de la función pública no implica una medida de carácter punitivo porque su finalidad no es castigar sino preservar el interés general y garantizar la óptima prestación de la función administrativa mediante recurso humano idóneo para desempeñarse conforme los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.[13]

Por la ausencia de connotación punitiva de las inhabilidades, la Corte ha aceptado la existencia de inhabilidades atemporales. Ha dicho la Corporación: “la intemporalidad de las inhabilidades legales no desconoce el principio de imprescriptibilidad ni el de legalidad de las sanciones, y que ello se debe primordialmente a que la causa final de dichas normas no es castigar la conducta personal de quien ha llevado a cabo conductas jurídicamente reprochables, sino preservar la confianza pública en la idoneidad y transparencia en el ejercicio de la función pública o en la prestación de un servicio público. Es decir, la consagración de un régimen de inhabilidades no constituye ejercicio del poder punitivo o sancionador del Estado, ni aun cuando las limitaciones que resulten aplicables para acceder a ciertos cargos o desarrollar ciertas actividades se deriven de conductas legalmente sancionadas.[14]

Tipología de las inhabilidades.

Teniendo en cuenta que las inhabilidades pueden tener diverso origen y perseguir distintos objetivos, pueden identificarse dos tipologías: i) según su procedencia jurídica y ii) la

finalidad que persiguen[15].

Dentro del primer grupo se encuentran las inhabilidades relacionadas con la comisión de conductas reprochables que impiden al sancionado ejercer determinada actividad. En el segundo se ubican las prohibiciones de tipo legal que surgen de hechos objetivamente verificables que impiden a determinadas personas ejercer actividades específicas por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades.

Sobre las diferencias entre estos dos grupos la jurisprudencia ha precisado:

“En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se desenvuelve en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política... el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales’.(...)”

10. El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos.(...) Lo que busca la norma en este caso es evitar, entre otros efectos, el uso de la potestad nominadora a favor de los allegados, y la preservación de principios como la igualdad, la transparencia o la moralidad, lo cual está muy distante de entender la señalada prohibición como una sanción impuesta por la Constitución a los familiares del servidor público.”[16].

Razonabilidad y proporcionalidad como límites a la configuración legal de inhabilidades.

La Corte en la sentencia C- 948 de 2002, señaló que “el Legislador bien puede establecer inhabilidades permanentes derivadas de la comisión de faltas disciplinarias, siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a

acceder a la función pública.” (Énfasis añadido)

Esta Corporación se ha ocupado de estudiar la razonabilidad de algunas inhabilidades consagradas en el ordenamiento para el desempeño de cargos públicos.

Así en la Sentencia C-231 de 1995, se declaró la inexecutable de la inhabilidad consagrada en el artículo 43 numeral 3o. de la Ley 136 de 1994, que establecía que no podían ser concejales quienes se hubiesen desempeñado como funcionarios públicos, excepto en los casos de docentes de educación superior. Para la Corporación esta medida desconocía el derecho a la igualdad, porque “resulta evidente que, al consagrarse en la Ley 136 de 1994 un beneficio en favor de los docentes de Educación Superior -artículo 43-3- y de cátedra universitaria -artículo 45 parágrafo 1o-, consistente en que a aquellos se los exceptúa de una de las inhabilidades previstas para ser concejal, mientras a estos del régimen de incompatibilidades de los concejales, excluyendo del mismo privilegio a los demás docentes, se configura una clara y manifiesta violación a la prohibición constitucional de consagrar discriminaciones entre personas, otorgando prerrogativas a un sector de docentes en detrimento de otros.”

En la Sentencia C-618 de 1997[17], al estudiar la imposibilidad de ser elegido alcalde si seis meses previos a la elección había celebrado contratos con la administración, esta Corporación adujo que “...en principio sólo pueden ser declaradas inexecutable aquellas inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política y la libertad de configuración del Legislador, que en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad.”

Posteriormente, la Corte sostuvo que al analizar la razonabilidad y proporcionalidad del establecimiento de un régimen de inhabilidades, es necesario atender a la naturaleza de las funciones realizadas por el servidor público al que se le aplican, por ello en sentencia C-128 de 2000 declaró la inexecutable del artículo 134 del Decreto 960 de 1970, que inhabilitaba para ser nombrados como notarios a quienes en el año anterior hubiesen desempeñado el cargo de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Magistrado o Fiscal de Tribunal Superior. La Corte encontró que esa inhabilidad, si

bien correspondía al sistema original de selección y designación de los notarios, hoy carecía de sentido ante la obligatoriedad del concurso de méritos para el nombramiento de notarios en propiedad dispuesto por el artículo 131 de la Carta.

Igualmente en la Sentencia C-1508 de 2000, la Corte precisó que la actividad notarial está sujeta a un sistema normativo especial del que hacen parte reglas más exigentes en materia de inhabilidades. Se dijo en esa ocasión:

“la Corporación ha deducido las notas distintivas de la actividad notarial, que en resumen la caracterizan como (i) un servicio público, (ii) de carácter testimonial, (iii) que apareja el ejercicio de una función pública, (iv) a cargo normalmente de los particulares, en desarrollo del principio de descentralización por colaboración y (v) a los cuales les otorga, la condición de autoridades.

Es por estas connotaciones que la actividad notarial está sujeta a un sistema normativo especial, y por las que el notario, como gestor de dicha función, se le somete a reglas más exigentes en materia de inhabilidades que a otros particulares que también ejercen funciones públicas, pero que no tienen la importancia y trascendencia que conlleva la función fedante. Es claro que la finalidad de estas previsiones con que se rodea por la ley la actuación notarial obedece al propósito de garantizar la seriedad, eficacia e imparcialidad de dicha actividad.(...) Según los términos del artículo 131 de la Constitución, el legislador goza, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, de facultades lo suficientemente amplias para regular el servicio público notarial, y establecer el régimen de incompatibilidades al cual deben someter su conducta quienes la ejerzan”

Al analizar varios artículos del Código Disciplinario, en la Sentencia C-652 de 2003 se examinó la proporcionalidad de la inhabilidad a partir del marco constitucional aplicable al caso concreto, y al respecto precisó la Corte: “El constituyente estableció la inhabilidad intemporal para los servidores públicos condenados por delitos contra el patrimonio estatal. Ello quiere decir que ante la presencia de un caso que involucre tales variables, el legislador no puede disponer una inhabilidad de menor duración. La Ley no puede crear inhabilidades menos severas que las que han sido creadas directamente por el constituyente. La Corte sentó esta regla al advertir que de permitirse por vía legislativa la reducción de los tiempos de expiación de la inhabilidad, se correría el riesgo de afectar el “diseño moral



mínimo dispuesto por el Constituyente”, pues nada impediría aplicar el mismo criterio en otras de las inhabilidades intemporales consignadas en la Constitución.”[18]

Frente a la proporcionalidad que limita la discrecionalidad que tiene el legislador para establecer inhabilidades, la Corte se pronunció en la sentencia C-373 de 2002 al estudiar la constitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 588 de 2000 que reglamentó la actividad notarial. Disponía la norma demandada que “Quien haya sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado o por faltas como Notario consagradas en el artículo 198 del Decreto-ley 960 de 1970 no podrá concursar para el cargo de notario. (Énfasis añadido).

Con ocasión de dicho estudio, la Corte desarrolló el análisis del caso confirmando la discrecionalidad de que goza el legislador, pero advirtió que cuando el legislador en la configuración de la inhabilidad para concursar para el cargo de notario desconoce la relación de proporcionalidad que debe existir entre los fines constitucionales pretendidos por el legislador y los medios concebidos para realizarlos vulnera la Carta Política.

Dijo la Corte en aquella oportunidad:

“la inhabilidad para concursar para el cargo de notario, establecida en el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 588 de 2000, se configuraría, en cada caso, con independencia de la gravedad o levedad de la falta cometida o del número de sanciones impuestas al notario interino.

(...)

De acuerdo con lo expuesto en tales disposiciones, existe la posibilidad de conciliar el fin pretendido por el legislador con el medio utilizado para realizarlo y mantener así la relación de proporcionalidad que debe existir entre aquél y éste. Tal posibilidad consiste en circunscribir la configuración de la inhabilidad a aquellos casos en que la sanción disciplinaria impuesta a los notarios ha sido la de suspensión o de destitución pues en estos eventos, la gravedad de la falta cometida o la reincidencia en faltas disciplinarias justifican la configuración de la inhabilidad.”

Por lo anterior, considerando que la norma podía dar lugar a que los notarios que habían

sido sancionados disciplinariamente por una falta leve quedarían en la misma situación que quienes lo habían sido por una falta grave o sancionados varias veces, pues tanto aquellos como éstos quedarían inhabilitados, lo cual resultaba desproporcionado, decidió excluir del ordenamiento jurídico “una interpretación de la norma que resulta contraria a la Carta por desconocer la relación de proporcionalidad que debe existir entre los medios configurados para realizar el fin estatal de asegurar la excelencia e idoneidad en la actividad notarial y los derechos de los aspirantes a notarios como son los de acceder al desempeño de funciones públicas, el derecho al trabajo y el de libertad de escoger profesión u oficio”. Del análisis realizado en aquella oportunidad hay que resaltar, para efectos de resolver el problema jurídico planteado, que la gravedad o levedad de la sanción disciplinaria reprochada ciertamente es un aspecto a considerar en orden a determinar las restricciones al acceso a cargos públicos que se imponen a través de las causales de inhabilidad.

Del recuento normativo constitucional y la jurisprudencia que lo desarrolla, sobre los límites del legislador al consagrar el régimen de inhabilidades se puede concluir que: i) Las inhabilidades pueden encontrarse señaladas en la Constitución o en la ley y en éste último evento, existe libertad de configuración legislativa; ii) la consagración legal de inhabilidades puede conllevar a la restricción, entre otros derechos, de acceso al ejercicio de cargos y funciones públicas; iii) Esta libertad de configuración normativa no es absoluta por cuanto está supeditada a la forma como la Constitución ha establecido ciertas inhabilidades y a criterios de razonabilidad y proporcionalidad a efectos de no afectar sin justificación el núcleo esencial del derecho de acceder a cargos públicos hasta anularlo; iv) de lo anterior se desprende que son incompatibles con la Constitución las causales de inhabilidad irrazonables y desproporcionadas a los fines constitucionales pretendidos; y v) las inhabilidades derivadas de cualquier tipo de sanción disciplinaria, resultan desproporcionadas en cuanto incorporan como hecho inhabilitante haber sido sancionado aún con medidas menores por faltas leves y de poca trascendencia y lesividad.

#### 4. Condiciones de acceso y desempeño del cargo de Registrador de Instrumentos Públicos

En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política mediante la Ley 1579 de 2012 el Congreso expidió el estatuto de registro de instrumentos públicos, el cual establece que el

nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos Principales y Seccionales en propiedad se hará mediante concurso de méritos (artículo 75), establece los requisitos generales y específicos para ser registrador principal y seccional (artículos 76 a 78) y bajo la denominación de impedimentos, establece el artículo 79 ídem que no podrán ser Registradores de Instrumentos Públicos, ni en propiedad, ni en provisionalidad ni en encargo, “ quienes se encuentren en las siguientes circunstancias:

- a) Quienes se hallen en interdicción judicial;
- b) Los ciegos y quienes padezcan cualquier afección física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo;
- c) Quienes se encuentren bajo medida de aseguramiento, aunque no sea privativa de la libertad, o quienes hayan sido llamados a juicio por infracción penal, mientras se define su responsabilidad por providencia en firme;
- d) Quienes hayan sido condenados a pena de prisión, aunque esta sea domiciliaria;
- e) Quienes se encuentren o hayan sido suspendidos en el ejercicio de la profesión de abogado o excluidos del ejercicio de la misma o sancionados disciplinariamente;
- f) Quienes como funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, y por falta disciplinaria, hayan sido destituidos o suspendidos por falta grave o gravísima, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones;
- g) Quienes hayan sido destituidos de cualquier cargo público por faltas gravísimas, dolosas o realizadas con culpa gravísima o suspendidos en el ejercicio del cargo por falta grave, dolosa o gravísima culposa;
- h) Las demás previstas en la ley.”

Posteriormente, en el artículo 80 la Ley 1579 de 2012 establece las inhabilidades para ser registrador y en los artículos 81 y 83 se refiere al régimen de incompatibilidades, incorporando para el efecto las contempladas en el Código Disciplinario Único, cuando establece que: “El régimen disciplinario, impedimentos, incompatibilidades, deberes, prohibiciones y responsabilidad aplicable a los Registradores de Instrumentos Públicos será

el previsto en la Ley 734 de 2002, la que la modifique, derogue o adicione y demás normas concordantes.”

A las restricciones de acceso y desempeño de la función registral señaladas, el párrafo 2º del artículo 91 ídem, añade que “No podrá concursar para el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos, quien haya sido condenado penalmente, sancionado disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas al patrimonio del Estado o por faltas señaladas como graves o gravísimas, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones, de conformidad con el Código Disciplinario Único”. (Énfasis añadido)

Cabe precisar que las circunstancias descritas en el artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 constituyen realmente causales de inhabilidad, aunque allí se les denomine impropriamente como impedimentos, por cuanto se trata de situaciones o condiciones que restringen el acceso al desempeño de la función registral más no se trata de situaciones que impidan a quien ostenta el cargo de registrador cumplir con sus deberes frente a un caso concreto – lo que sí constituye un impedimento-. Por lo anterior, con esta naturaleza y alcance será analizada la disposición cuestionada.

Sobre la diferenciación conceptual cabe recordar lo que ya ha expresado esta Corte en la sentencia C-1016 de 2012, en la cual precisó:

“Las inhabilidades difieren de los impedimentos en cuanto estos restringen la posibilidad de ejercer funciones administrativas coetáneamente con aquellas inicialmente asignadas. En palabras de la Corte, ellas son “...una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado”[19]

Conforme a la exposición de motivos, la finalidad de esta forma de acceso al cargo de registrador es institucionalizar el sistema de carrera, en desarrollo de los artículos 125 y 131 de la Constitución Política. Este aspecto fue resaltado por el Gobierno Nacional al presentar el proyecto de ley, en los siguientes términos:

“En este sentido y si bien por mandato constitucional se determina taxativamente el mecanismo para proveer los cargos de los Notarios en propiedad, pero se guarda silencio frente al nombramiento de los Registradores, se debe entender que el Constituyente de 1991 quiso también que existiera un régimen de carrera y concurso para los Registradores, dejando la competencia de reglar este último asunto en cabeza del legislador ordinario.

Así las cosas, el proyecto de ley institucionaliza un régimen de carrera para los Registradores, tal y como ya existe para los Notarios y define el mecanismo mediante el cual se accederá a este, cual es, un concurso de méritos público que contempla, un análisis de méritos y antecedentes, una prueba de conocimientos y una entrevista, factores que determinarán la idoneidad y capacidad para el ejercicio de la función registral.” (Gaceta del Congreso 152 de 2011)

Por último, a efectos de un estudio sistemático de la norma cabe señalar que la Ley 1579 de 2012 regula el proceso de selección que debe agotarse para proveer el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos, dentro del cual el aspirante debe acreditar no estar incurso en inhabilidades, pero además, comprende una etapa de evaluación a través del análisis de antecedentes y la entrevista.

De esta forma, la provisión del cargo de registrador de instrumentos públicos por el mecanismo de concurso “garantiza un derecho fundamental como es el acceso a la función pública, realiza el principio de igualdad de tratamiento y de oportunidades de quienes aspiran a los cargos públicos en razón del mérito y la calidad y constituye un factor de moralidad, eficiencia e imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa”[20]

Otro aspecto a resaltar es que la misma normativa prevé que quien se desempeñe como registrador de instrumentos públicos queda sometido al régimen disciplinario establecido en la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único-.

## 5. Caso Concreto

En el presente caso, el actor demanda la expresión “sancionados disciplinariamente”, del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 porque, en su concepto, constituye una restricción desproporcionada en el acceso a los cargos públicos. Para el ciudadano la medida no es razonable pues inhabilita a todos los abogados sancionados

disciplinariamente para ocupar el cargo de registrador de instrumentos públicos, sin tener en cuenta la gravedad de la falta. Advierte que el régimen disciplinario de los abogados establece distintas sanciones imponibles dependiendo de la gravedad. Las medidas son censura, multa, suspensión y exclusión de la profesión y se aplican según los criterios de dosificación que permiten distinguir entre grados de lesividad, aspecto que no tuvo en cuenta el legislador al consagrar la inhabilidad censurada.

Al respecto el Procurador General de la Nación considera que la norma es exequible por cuanto el legislador goza de libertad de configuración en el régimen de inhabilidades y la consagrada en el literal e) del artículo 79 la Ley 1579 tiene una finalidad razonable y es garantizar la probidad y honestidad de quienes se cumplen la función registral. Por su parte el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y la Universidad del Sinú solicitan la exequibilidad condicionada a que la inhabilidad no incluya aquellas conductas sancionadas con censura y multa, dada su menor lesividad y atendiendo al principio de proporcionalidad.

La norma señala que no podrán ser Registradores de Instrumentos Públicos, entre otros, “Quienes se encuentren o hayan sido suspendidos en el ejercicio de la profesión de abogado o excluidos del ejercicio de la misma o sancionados disciplinariamente”.

Como se expuso en precedencia, el legislador al ejercer la facultad delegada por el Constituyente, puede evaluar y definir el alcance de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad, no obstante, la ley no puede modificar o alterar el alcance y los límites de las inhabilidades fijadas directamente por la Constitución Política ni incurrir en regulaciones irrazonables o desproporcionadas, que restrinjan más allá de lo necesario y justificado el acceso al desempeño de cargos públicos. De esta forma, la razonabilidad y proporcionalidad constituyen barreras que acotan el ámbito de configuración del legislador en materia de inhabilidades para acceder a cargos públicos.

Es precisamente frente a la razonabilidad y proporcionalidad de la medida establecida en el literal e) del artículo 79 de la ley 1579 de 2012 que surge el cuestionamiento ciudadano y el aspecto que corresponde analizar con el fin de determinar la constitucionalidad o no de la inhabilidad allí contemplada.

El juicio de razonabilidad implica el análisis de la medida adoptada a efectos de determinar

es objetivamente justificable y si el fin perseguido con ella es constitucionalmente legítimo, debiendo existir correspondencia entre el medio y la finalidad.

Para el efecto es preciso partir de la importante función encargada a los registradores de instrumentos públicos y sobre la cual en la sentencia C-185 de 2003 sostuvo la Corte “es innegable que la función registral, al estar inspirada por el principio de publicidad, garantiza condiciones de seguridad en el tráfico económico y en la circulación de la riqueza inmobiliaria, facilita el perfeccionamiento de todo tipo de negocios jurídicos y asegura las condiciones que evitan la clandestinidad y el fraude negocial.”

En el presente caso, (i) la medida adoptada por el legislador (inhabilidad para desempeñar el cargo de registrador de instrumentos públicos), afecta a los abogados que hubieren sido sancionados disciplinariamente; (ii) la medida es objetivamente justificable porque impide que abogados que han sido disciplinados por el incumplimiento de los deberes o incurrir en las faltas consagradas en la Ley 1123 de 2007 cumplan la función registral, y (iii) Es constitucionalmente legítimo imponer medidas que busquen garantizar los principios de la función administrativa, asegurar la prevalencia del interés general y que quien gestione los asuntos públicos tenga la idoneidad, probidad, imparcialidad, transparencia y moralidad, necesarias para su ejercicio. Conforme con lo expuesto la causal de inhabilidad resulta razonable atendiendo a la finalidad de la norma.

La razonabilidad de esta causal de inhabilidad no ofrecería ningún cuestionamiento si sólo se examina desde la perspectiva de la finalidad, cual es, como se ha mencionado con anterioridad, garantizar que quienes acceden al mencionado cargo público sean personas idóneas, con probidad y rectitud, de modo que sea esperable que sus actuaciones se ajusten al principio de moralidad administrativa; no obstante, la disposición pugna con la Constitución pues aunque sea viable para el legislador establecer como requisito para acceder al cargo no estar incurso en determinadas causales de inhabilidad, no puede fijar como causales condiciones que restrinjan de manera desproporcionada el derecho consagrado en el artículo 40 numeral 7 de la Constitución.

En este evento considera la Sala desproporcionado inhabilitar a todo abogado que haya sido disciplinado aunque lo haya sido por una falta sancionada con censura o multa en atención a la poca lesividad que reviste, bajo el argumento que es necesario garantizar que la

persona que se desempeñe como registrador tenga condiciones éticas incuestionables.

En efecto, si la disposición se entiende en el sentido que cualquier abogado que haya sido sancionado disciplinariamente, sin importar la sanción que se le hubiere impuesto, se encuentra inhabilitado de manera permanente para acceder al cargo de registrador de instrumentos públicos, la medida a juicio de la Sala es desproporcionada pues da lugar a que un profesional del derecho objeto de censura, *vr gratia* por haber alterado con su conducta el curso de una audiencia pública (falta contra la dignidad de la profesión, artículo 30 numeral 1 de la Ley 1123 de 2007) o por haber provocado de manera imprudente una riña o escándalo público originado en asuntos profesionales. (numeral 3 *ibídem*), quedará afectado por la inhabilitación legal, de igual forma que el abogado sancionado con suspensión o exclusión de la profesión por conductas que revisten mayor gravedad, por ejemplo por haber empleado medios distintos de la persuasión para influir en el ánimo de los servidores públicos, sus colaboradores o de los auxiliares de la justicia (artículo 33 numeral 1º de la Ley 1123 de 2007).

Al respecto cabe recordar que como lo expresó la Corte: “aunque la Carta faculta al Legislador para supeditar el ejercicio de funciones y cargos públicos a condiciones y requisitos, para esta Corte cualquier limitación a los derechos consagrados en los artículos 13 y 40-7 Superiores debe consultar los valores, principios y derechos de la Carta, so pena de profundizar la desigualdad social mediante la negación del núcleo esencial de tales derechos, los cuales tienen además incidencia en el ejercicio del derecho al trabajo. La exigencia de requisitos o condiciones excesivas, innecesarias o irrazonables para aspirar a ejercer un cargo o función pública, violaría el contenido esencial de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a escoger y ejercer profesión u oficio y a participar efectivamente en el ejercicio del poder político”. [21]

Considera la Sala que aunque la determinación de la entidad de la conducta censurada disciplinariamente ofrece dificultades si se establece a partir de la falta imputada por cuanto la Ley 1123 de 2007 relaciona en su Título II las faltas disciplinarias clasificándolas por el bien jurídico que vulneran y no por la gravedad o levedad, el citado código si prevé en sus artículos 40 a 44 que las sanciones imponibles a los abogados – censura, multa, suspensión y exclusión-, se aplican con base en los criterios de graduación establecidos en el artículo 45 *ídem* [22] que brindan un baremo objetivo para considerar la gravedad de las



faltas a las cuales se ha hecho referencia.

Así lo advirtió la Corte en la sentencia C-884 de 2007, al declarar la exequibilidad condicionada de la sanción de multa[23], y al respecto indicó: “el legislador disciplinario no contempló un sistema de sanciones que estuviese clasificado en principales y accesorias, conforme a la fórmula sistémica usada en otros estatutos. Estableció, en principio, un catálogo de sanciones que debe ser aplicado de manera autónoma, con observancia de los criterios objetivos generales, de atenuación y agravación, que el mismo estatuto prevé. De manera particular, estimó el legislador que la multa puede ser aplicada como sanción autónoma, al igual que las otras, ó como concurrente con la de suspensión o exclusión de la profesión, permitiéndosele a la autoridad disciplinaria un margen de discrecionalidad que debe ser administrado de manera muy cuidadosa, tomando en cuenta para ello los criterios objetivos que la propia ley le señala como orientadores del proceso de individualización de la sanción.”

En la misma decisión se deja claro que si bien el órgano de control disciplinario tiene discrecionalidad en la imposición de la sanción, debe hacerlo atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y a los indicados en la Ley 1123, los cuales no permiten que faltas de mayor gravedad sean sancionadas con multa. Indicó al Corte: “la norma permite a la autoridad disciplinaria imponer la sanción de multa “de manera autónoma o concurrente con la de suspensión o exclusión”. Entiende la Corte que el sentido de la norma se orienta a establecer dos modalidades de aplicación de la sanción de multa: (i) de manera autónoma respecto de las faltas menores; o (ii) de manera concurrente con la de suspensión o exclusión de la profesión, frente a las faltas de mayor entidad... Resultaría desproporcionado y carente de toda razonabilidad el que se aplicara a un disciplinado la multa como pena autónoma, en reacción a una falta que por su gravedad, trascendencia social, y potencialidad lesiva de intereses de especial relevancia jurídica y ética, mereciera un reproche mayor como la suspensión e incluso, la exclusión de la profesión.”

Es claro entonces que las faltas disciplinarias imputables a los abogados en cuanto no revisten la misma lesividad pueden ser sancionadas con diversas medidas, dependiendo de su gravedad: con censura y multa – como sanción autónoma- las de menor entidad, y con suspensión y exclusión de la profesión las que revisten mayor gravedad, trascendencia social y potencialidad lesiva de intereses de especial relevancia.

Siendo así, resulta desproporcionado que la sanción por conductas disciplinarias de reducida trascendencia tengan los mismos efectos restrictivos del derecho de acceso a cargos públicos que las sancionadas con medidas de suspensión y exclusión de la profesión por su gravedad, por lo cual una comprensión de la norma demandada en el sentido que toda sanción disciplinaria a los abogados inhabilita al profesional para ser registrador de instrumentos públicos, aunque se trate de censura o multa, resulta una medida inhabilitante extrema que rompe la relación de proporcionalidad que debe existir entre los fines constitucionales pretendidos por el legislador y los medios concebidos para realizarlos y desconoce que las posibilidades de restringir el acceso a cargos públicos igualmente se encuentran limitadas por los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La misma desatención del criterio de proporcionalidad en la causal de inhabilidad consagrada en el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 588 de 2000, llevó a la Corte a declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “Quien haya sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado o por faltas como Notario consagradas en el artículo 198 del Decreto-ley 960 de 1970 no podrá concursar para el cargo de notario, en la sentencia C-373 de 2002[24]. En aquella oportunidad la Corte consideró que no diferenciar entre las distintas faltas y su gravedad para configurar la inhabilidad, conducía a la falta de proporción que debe existir entre los fines constitucionales pretendidos por el legislador y los medios concebidos para realizarlos, razón por la cual decidió que para evitar la desproporción se debía circunscribir la inhabilidad a aquellos notarios sancionados con penas de destitución o suspensión, excluyendo de aquella a quienes fueron sancionados con multa.

Una entendimiento tan amplio de la causal de inhabilidad contemplada en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 también la convierte en una medida desproporcionada si se examina la norma de forma sistemática por cuanto, observado el texto integral del artículo 79 ídem, se advierte que mientras cualquier abogado sancionado disciplinariamente, aunque lo sea con censura, no puede desempeñarse en propiedad, provisionalidad o encargo como registrador de instrumentos públicos, si pueden serlo i) quienes en proceso penal hubieren sido condenados a pena diferente a la de prisión; ii) quienes como funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público hayan sido sancionados disciplinariamente por faltas leves con medidas distintas a las de destitución o suspensión; y iii) quienes no hayan sido destituidos de cualquier cargo público

por faltas gravísimas, dolosas o realizadas con culpa gravísima ni suspendidos en el ejercicio del cargo por falta grave, dolosa o gravísima culposa, es decir, los servidores públicos que hubieren sido sancionados por falta leve[25].

Es marcada entonces la intención del legislador de consagrar un régimen de inhabilidades ajustado a la gravedad de las conductas que dan lugar a las causales y por tanto impedir el acceso al cargo de registrador de instrumentos públicos de quienes hubieren sido sancionados disciplinariamente por conductas graves o gravísimas, más no de aquellos que han sido disciplinados por la comisión de faltas leves o de menor entidad con medidas diversas a la destitución o suspensión.

Por lo anterior, es necesario fijar el alcance de la inhabilidad consagrada en la norma demandada de tal forma que se concilie el fin pretendido por el legislador con el medio utilizado para realizarlo evitando la desproporción entre los dos. Por ello, la inhabilidad debe ser entendida considerando la gravedad de la falta y excluyendo de su alcance a aquellos que han sido sancionados con censura y multa -como medida autónoma- por faltas que no sean consideradas como graves conforme a los criterios consagrados en el artículo 45 de la ley 1123 de 2007, pues en estos eventos, la trascendencia de la falta cometida o la reincidencia en conductas reprochables disciplinariamente justifican la configuración de la inhabilidad.

Este es el sentido que cabe dar a la norma conforme al criterio de proporcionalidad, pues de otro modo la mención expresa a las sanciones de suspensión y exclusión de la profesión contenidas en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 perderían sentido, como también la restricción para participar en el concurso para el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos que contempla el parágrafo 2º del artículo 91 de la misma normativa, para quien haya sido sancionado disciplinariamente “por conductas lesivas al patrimonio del Estado o por faltas señaladas como graves o gravísimas, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones, de conformidad con el Código Disciplinario Único”, pues no es razonable interpretar que el literal demandado impide el ejercicio del cargo de registrador en propiedad, provisionalidad o encargo a todo abogado que haya sido sancionado disciplinariamente, pero la misma ley le permite que participe en el proceso de selección, del cual sólo excluye a los sancionados por faltas graves o gravísimas.

Por último, es incuestionable que las oficinas de registro de instrumentos públicos tienen una función esencial para la garantía y la transparencia del manejo del derecho a la propiedad inmueble y de la estabilidad de los negocios y actos jurídicos, pues a través de ella se realizan los registros de transferencias y transmisiones de dominio sobre bienes inmuebles tales como; compraventa, dación en pago, donación, pertenencias, expropiación, permuta, fusión, transacción, sucesión y por ello es necesario procurar que quienes cumplen estas funciones tengan las calidades de probidad y honestidad que garanticen la observancia de los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución. Sin embargo, este deber de garantía puede cumplirse si se impide el acceso de abogados sancionados disciplinariamente con medidas diferentes de censura y multa, por faltas graves impuestas de acuerdo con la Ley 1123 de 2006, y si los cargos en propiedad son provistos con personas que superen el proceso de selección con todos los sistemas de control y valoración en él previstos.

Téngase en cuenta que el sistema de ingreso a la carrera registral y la actividad que desarrolle el servidor público están sometidos a un sistema de controles, primero durante el proceso de selección y luego durante el cumplimiento de sus funciones, que igualmente están encaminados a garantizar la pulcritud en la función de registro que le compete cumplir. Es así como durante el proceso de selección se debe superar la etapa de análisis de méritos y antecedentes y luego la entrevista que evaluará la personalidad, vocación de servicio y profesionalismo del aspirante y, en ejercicio del cargo, quien se desempeñe como registrador debe sujetar su conducta a la ley y responder por aquellas conductas que se desvíen de la recta administración de la función registral.

#### Síntesis de la decisión.

En el caso concreto de la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, la Corte encuentra que atendiendo a la importancia y trascendencia de la función a cargo de los Registradores de Instrumentos Públicos, esencial para la garantía y transparencia en el manejo del derecho a la propiedad inmueble y de la estabilidad de los negocios y actos jurídicos, en principio, resulta razonable constitucionalmente, que el legislador prohíba acceder a dicho cargo, a los abogados que hayan sido sancionados disciplinariamente, por cuanto persigue fines importantes, a través de un medio idóneo.

Sin embargo, la medida resulta desproporcionada desde la perspectiva constitucional, toda vez que la norma no distingue entre los distintos tipos de falta ni sanción disciplinaria que se haya impuesto, de manera que la inhabilidad se extiende tanto a los abogados que hayan sido sancionados con exclusión o suspensión en el ejercicio profesional, multa o censura por faltas en el Código Disciplinario de los Abogados (Ley 1123 de 2006).

Habida cuenta que la medida legislativa es válida constitucionalmente desde el punto de vista de su finalidad e idoneidad y atendiendo al principio de preservación de la ley, la Corte consideró que era viable declarar la exequibilidad de la expresión “sancionados disciplinariamente”, que hace parte del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, pero condicionada a que se entienda que esa inhabilidad no cubre sanciones de multa o censura por faltas no graves impuestas de manera autónoma a los abogados, de acuerdo con la Ley 1123 de 2006.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la presente providencia, la expresión “o sancionados disciplinariamente”, contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, en el entendido que la inhabilidad no se extiende a quienes fueron sancionados con censura o multa por faltas no graves cuando se impongan de manera autónoma, de conformidad con la Ley 1123 de 2006.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-612/13

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “sancionados disciplinariamente” contenida en el artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos”.

A continuación expongo los motivos que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria tomada por la Sala.

Considero que la expresión “sancionados disciplinariamente” contenida en el artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, no es un impedimento sino una inhabilidad que restringe el acceso al cargo de Registrador de Instrumentos Públicos, pero que no determina una incompatibilidad general para acceder a la función pública a través de otros cargos.

En otras palabras, al tratarse de un cargo relacionado con la fe pública, el abogado que es sancionado no podrá ser Registrador, sin embargo dicha sanción no comporta su “muerte civil”.

Así, la disposición acusada es constitucional porque el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, y en particular del cargo de Registrador de Instrumentos Públicos, tal y como se desprende de los artículos 123 y 124 de la Constitución.

Al cumplir la función del Registrador fines constitucionales imperiosos, se requiere que las personas que aspiren a ocuparlo tengan una hoja de vida intachable.

En este sentido, no resulta desproporcionado que el legislador exija que para ocupar el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos se requiera que los aspirantes no hayan sido sancionados disciplinariamente.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-612/13

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE IMPEDIMENTOS DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Condicionamiento introducido a la norma demandada declara en parte su inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE IMPEDIMENTOS DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Desconoce el amplio margen de configuración normativa de que está revestido el Congreso como órgano de representación democrático, específicamente, en materia de regulación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE IMPEDIMENTOS DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-No hay razón constitucionalmente respaldada por la cual quepa cuestionar que el legislador exija que quien aspire a desempeñarse como registrador de instrumentos públicos acreditar que “nunca ha sido objeto de sanción disciplinaria” (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE IMPEDIMENTOS DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PUBLICOS-Faltas disciplinarias a las que se refiere el enunciado normativo en cuestión son las previstas en el Código Disciplinario único y normas concordantes (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal e), (parcial), del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, “Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:



## ALBERTO ROJAS RÍOS

Mi respetuosa discrepancia con la decisión de mayoría obedece a que, el condicionamiento introducido a la norma: demandada que, a no dudarlo, declara en parte su inconstitucionalidad, a mi modo de ver, desconoce el amplio margen de configuración normativa de que está revestido el congreso como órgano de representación democrático, específicamente, en materia de regulación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, en los términos en que expresamente se dispone en la Constitución. En consideración de que la corrupción constituye uno de los mayores flagelos que fisura la legitimidad y estabilidad democrática, al punto de poner en peligro la realización de los fines supremos que están llamados a realizar los Estados Contemporáneos, situación que afecta particularmente al nuestro. A mi modo de ver, no merece ningún reproche la preocupación del Congreso de exigir las máximas calidades éticas y morales a los funcionarios llamados a desempeñar importantes destinos públicos en los cuales la transparencia y la honorabilidad de la función de que se trate reviste significativa trascendencia.

No encuentro ninguna razón constitucionalmente respaldada por la cual quepa cuestionar que el legislador exija que quien aspire a desempeñarse como registrador de instrumentos públicos, llamado a dar fe de determinados asuntos en cuales hace las veces de paradigma de la confianza ciudadana, debe acreditar que “nunca ha sido objeto de una sanción disciplinaria.” En realidad no alcanzo a percibir el motivo por el cual la Corte se esmeró en efectuar un despliegue de excesiva rigurosidad en aras de cuestionar la iniciativa del legislador en el sentido anotado, cuando claramente éste actuó motivado por el afán de intentar solucionar la aguda problemática de corrupción que nos afecta, estimulando a los ciudadanos, en particular a los profesionales del derecho y a los servidores públicos, para que se abstengan de incurrir en conductas indebidas, así revistan menor entidad, pero que, en todo caso, ameriten la imposición de una sanción, propugnando además porque en todos sus actos estos asuman una conducta intachable, a cambio de mantenerles franca la posibilidad de aspirar a ser designados en el cargo de registradores.

Quiero precisar que, a mi juicio, las faltas disciplinarias a las que se refiere el enunciado normativo en cuestión son las previstas en el Código Disciplinario Único y normas concordantes. En lo demás he de señalar que comparto a plenitud las razones esbozadas en

la ponencia inicial que proponía la exequibilidad de la norma enjuiciada.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

A LA SENTENCIA C-612/13

CON PONENCIA DEL MAGISTRADO ALBERTO ROJAS RÍOS, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARÓ EXEQUIBLE CONDICIONALMENTE, POR LOS CARGOS ANALIZADOS EN LA PRESENTE PROVIDENCIA, LA EXPRESIÓN “O SANCIONADOS DISCIPLINARIAMENTE”, CONTENIDA EN EL LITERAL E) DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY 1579 DE 2012.

Referencia: Expediente D-9454

Problema jurídico planteado en la sentencia: ¿Si la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 para ejercer el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos por haber sido sancionado disciplinariamente, resulta desproporcionada al no tener en cuenta la gravedad de la conducta ejecutada por el abogado y por ende, si ello vulnera el derecho de acceso a los cargos públicos consagrado en el artículo 40, numeral 7 de la Constitución Política?

Motivo del salvamento: No se encuentra sustento alguno para fundamentar que la disposición demandada este en contra de la Carta Política.

Salvo el voto en la sentencia C-612 de 2013 frente a la decisión mayoritaria, respecto de la exequibilidad condicionada del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012 que contiene la inhabilidad para ejercer el cargo de Registrador de Instrumentos Públicos por haber sido sancionado disciplinariamente entendiéndose que dicha restricción no aplica para quienes fueron sancionados con censura o multa por faltas no graves cuando se hayan impuesto de manera autónoma, ya que dicha disposición se ajusta claramente a lo dispuesto por la

Constitución Nacional, sin necesidad de aplicar condicionamiento alguno sobre la norma demandada.

## 1. ANTECEDENTES

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal e) parcial del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones. El demandante considera que la expresión “o sancionados disciplinariamente” es inconstitucional por quebrantar los artículos 13 y 40-7 de la Constitución Política, porque establece una inhabilidad general que restringe el acceso al cargo de Registrador de Instrumentos Públicos para todos los abogados que han sido sancionados disciplinariamente, sin atender a la gravedad de las faltas cometidas. La Corte declara la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión acusada, en el entendido que la inhabilidad no se extiende a quienes fueron sancionados con censura o multa por faltas no graves, cuando se impongan de manera autónoma, de conformidad con la ley 1123 de 2006.

## 2. FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO

Me aparto de la decisión mayoritaria por cuanto desconoce la trascendencia y la importancia de la función del Registrador de Instrumentos Públicos, permitiendo que abogados que han sido sancionados en el ejercicio de su profesión puedan ostentar tal calidad.

En este orden de ideas, la función registral, en cabeza de los Registradores, cumple un papel fundamental en la seguridad jurídica y evita el fraude en el manejo de los actos sujetos a registro. Cabe recordar que el perfeccionamiento de todo tipo de negocios jurídicos sobre la propiedad inmueble debe contar con la intervención del Registrador de Instrumentos Públicos, y por tanto, no contar con un funcionario que garantice las más altas calidades profesionales puede propiciar situaciones de ilegalidad, tal y como lo han demostrado los graves hechos de corrupción en el manejo de la propiedad raíz, que incluso han sido conocidas en sede de tutela por esta Corporación.

Es por ello que es absolutamente razonable, e incluso necesario, que el legislador limitara el acceso al cargo de Registrador, para aquél aspirante que demuestre que su hoja de vida y

el ejercicio de su profesión se ha desarrollado sin tacha alguna, tal y como lo propuse en la ponencia que presenté inicialmente a la Sala Plena, pero que no fue acogida por la mayoría de los miembros.

De igual manera, no resulta aceptable considerar que existe una desproporción frente a la restricción para acceder al cargo del Registrador, en cuanto a los abogados a quienes han sido sancionados con multa o censura, frente a quienes han sido suspendidos o excluidos en el ejercicio de la profesión. Lo anterior por varias razones.

En primer lugar, varias decisiones de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dan cuenta que las sanciones de censura y multa han sido aplicadas a conductas altamente reprochables. A modo de ejemplo, se encuentran sanciones de este tipo a abogados que luego de cobrar los honorarios abandonan el proceso, o aquellos que a pesar de haberse efectuado el pago por el cliente nunca iniciaron las acciones por las que fueron contratados, otros que dejaron caducar las acciones a pesar de que el cliente otorgó poder con suficiente anterioridad, profesionales del derecho que se apropiaron de dineros entregados por la contraparte, otros que dejaron vencer los términos cuando su poderdante estaba privado de la libertad, entre otros[26].

Ello demuestra que resulta impensable que se haya permitido que este tipo de profesionales puedan luego ostentar un cargo de tal responsabilidad como lo es el de Registrador de Instrumentos Públicos.

En segundo lugar, lugar todas las sanciones establecidas en el Código Disciplinario del Abogado han sido tomadas luego de un proceso previo, en donde se le ha garantizado al disciplinado el debido proceso, y por tanto, ha podido presentar pruebas, demostrar causales de exoneración, interponer recursos, e incluso acudir a la jurisdicción, entre otras.

En tercer lugar, la decisión no tuvo en consideración que la Corte Constitucional ha dicho que las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias previstas en el ordenamiento jurídico que impiden de quien se predicen, el acceso a un determinado cargo público. Éstas se encuentran establecidas para garantizar los fines esenciales del Estado Social de Derecho, los principios de la función administrativa, asegurar la prevalencia del interés general y garantizar que quien gestione los asuntos públicos tenga la idoneidad, probidad,

imparcialidad, transparencia y moralidad, necesarias para su ejercicio.

En cuarto lugar, cabe también recordar que la jurisprudencia ha considerado que para analizar la proporcionalidad del establecimiento de una inhabilidad resulta esencial el análisis de la función pública a desarrollar. Es decir, a mayor grado de responsabilidad y afectación del interés público, resulta admisible un régimen de inhabilidades e incompatibilidades más estricto.

Por ello resultaba incluso imperioso para el legislador garantizar que sólo los profesionales del derecho de las más altas calidades pudieran ejercer las responsabilidades que atañan a los Registradores de Instrumentos Públicos.

Todas estas razones encuentran sustento en las siguientes consideraciones.

2.1. La importancia de la función de los Registradores de Instrumentos Públicos amerita el establecimiento de un régimen estricto de condiciones para acceder al cargo

La Corte Constitucional ha considerado que las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias previstas en el ordenamiento jurídico que impiden de quien se predican, el acceso a un determinado cargo público. Éstas se encuentran establecidas para garantizar los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

El legislador al ejercer la facultad delegada por el Constituyente, como órgano político, puede evaluar y definir el alcance de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden. No obstante, la ley (i) no puede modificar o alterar el alcance y los límites de las inhabilidades fijadas directamente por la Carta Política ni (ii) incurrir en regulaciones irrazonables o desproporcionadas.[27]

De igual manera, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que las inhabilidades e incompatibilidades no constituyen una pena o sanción, sino que son una garantía de que el comportamiento anterior o el hecho constitutivo de forma objetiva, no afectará el desempeño del empleo o función, de protección de interés general y de la idoneidad, probidad, imparcialidad y moralidad del aspirante. Ello por cuanto el establecimiento de condiciones para el acceso a los cargos públicos garantiza que las personas de las más altas

calidades morales sean las que desarrollen la función pública.

Los artículos 1 y 2 de la Ley 1579 de 2012 señalan la naturaleza y los objetivos del registro de la propiedad de los inmuebles. El primero de ellos señala que “el registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.”

Como objetivos del registro de la propiedad inmueble, el artículo 2 de la Ley 1579 de 2012 establece:

- “a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;
- b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;
- c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.”

Es decir, las oficinas de registro de instrumentos públicos tienen una función esencial para la garantía y la transparencia del manejo del derecho a la propiedad inmueble y de la estabilidad de los negocios y actos jurídicos. A través de ella se realizan los registros de transferencias y transmisiones de dominio sobre bienes inmuebles tales como; compraventa, dación en pago, donación, pertenencias, expropiación, permuta, fusión, transacción, sucesión. En general actos o contratos que impliquen constitución, declaración, aclaración, modificación, registro de gravámenes; hipoteca, registro de limitaciones al dominio (usufructo, patrimonio de familia, reglamento de propiedad horizontal, reformas reglamento de propiedad horizontal, afectaciones a vivienda familiar, fideicomisos civiles, medianería, pactos comisorios, pactos de reservas de dominio, servidumbres, compraventa nuda propiedad), registro de medidas cautelares; embargos, demandas, ofertas de compra, prohibiciones judiciales, registro de títulos de tenencia; comodatos, arrendamientos, leasing, inmobiliario, destinación provisional, administración anticrética, registros de otros actos tales como: aclaraciones, actualizaciones de área, linderos y nomenclatura, declaraciones de construcción, englobes, desenglobes, divisiones materiales, loteos, permisos de venta, constitución de urbanización, registro de testamentos abierto y cerrado,

entre otros. (Decreto 1250 de 1970).

Sobre la trascendencia en una sociedad de la función registral, la Sentencia C-185 de 2003[28] sostuvo:

Para la Corte es innegable que la función registral, al estar inspirada por el principio de publicidad, garantiza condiciones de seguridad en el tráfico económico y en la circulación de la riqueza inmobiliaria, facilita el perfeccionamiento de todo tipo de negocios jurídicos y asegura las condiciones que evitan la clandestinidad y el fraude negocial.

En este sentido, las normas legales que desarrollan el principio de publicidad registral, además de constituir un desarrollo del principio de libertad de configuración normativa del legislador y estar amparadas por la presunción de constitucionalidad, se constituyen en desarrollo normativo de los artículos 58 (derechos adquiridos) y 333 (libertad de empresa) y concretan los principios y derechos de los artículos 20 (derecho a la información), 23 (derecho de petición), 74 (libre acceso a los documentos públicos) y 209 (principio de publicidad de la función pública) de la Constitución.

5. Así mismo, considera la Corte que el mandato del artículo 54 del Decreto Ley 1250 de 1970 (demandado), que obliga a las autoridades de registro a certificar de manera fiel y total las inscripciones efectuadas en la matrícula inmobiliaria de los bienes sujetos a registro, constituye una expresión más que obvia del principio de publicidad registral.

Es a la luz de la importancia y trascendencia de las materias a cargo de los Registradores de Instrumentos Públicos, como servicio fundamental y de cuyo cumplimiento dependen la certeza y validez de los negocios jurídicos, que debe analizarse la restricción impuesta por la disposición acusada.

En este orden de ideas, en mi concepto la expresión “o sancionados disciplinariamente” del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, es razonable constitucionalmente por cuanto persigue fines importantes, a través de un medio adecuado para alcanzar dichos fines y sin que implique un sacrificio desproporcionado en el derecho al acceso a los cargos públicos.

La finalidad de la expresión acusada, es la de asegurar que accedan al cargo de Registrador

aquellas personas que demuestren las más altas calidades de moralidad, probidad y honestidad. En efecto, la norma está dirigida a propender que quienes vayan a ejercer las funciones de llevar y otorgar publicidad a los actos que las personas naturales y jurídicas celebran respecto de bienes raíces, no tengan tacha alguna en materia penal o disciplinaria en el ejercicio de su profesión de abogados. Se reitera, son los Registradores a los que se les confía la función pública de dar seguridad jurídica a las relaciones inmobiliarias mediante la inscripción de constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales.

Además, la inhabilidad consagrada en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, es un vehículo para garantizar los fines de la función administrativa establecidos en el artículo 209 del ordenamiento superior. Es decir, el grado de exigencia con que el legislador ha configurado la inhabilidad por sanción disciplinaria a los abogados, encuentra plena justificación en la Carta Política y es coherente con el propósito del constituyente de concebir un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que garanticen el ejercicio transparente de la función del registro de instrumentos públicos. Esto además está acompañado por medidas, tales como el acceso a través de concurso público, contemplado en la misma Ley 1579 de 2012.

De igual manera, el establecimiento de la condición de no haber sido sancionado disciplinariamente en el ejercicio de la profesión de abogado, para acceder al cargo de Registrador, es un medio adecuado y conducente para lograr que las personas de las más altas calidades accedan a él. Efectivamente, la falta de antecedentes disciplinarios, dan al nominador un criterio objetivo que hace inferir que el candidato ha guardado una conducta intachable en el ejercicio de su profesión, y que por tanto, cuenta con las calidades morales para ejercer un cargo de tal responsabilidad, como la de dar publicidad y registro de todos los negocios jurídicos sobre derechos reales que se llevan a cabo De una determinada jurisdicción. Sobre el particular cabe traer a colación la Sentencia C-544 de 2005[29], en donde se dijo que los antecedentes, ya sean disciplinarios o penales, ofrecen un criterio objetivo para el establecimiento de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, que garanticen la prevalencia de los intereses generales. La providencia señaló:

Este énfasis pretende resaltar que como las inhabilidades de origen sancionatorio no pierden su condición de inhabilidades, la razón de ser de su existencia sigue siendo -de



manera fundamental- la protección del interés público, no tanto la represión de la falta. En otras palabras, el hecho de que la inhabilidad se apoye sobre la sanción no desdibuja la finalidad de la misma, cual es la de introducir una norma preventiva, de contenido prohibitivo, que impida que los cargos de manejo de la cosa pública queden en manos de individuos cuya credibilidad moral o profesional se encuentra en entredicho.

Es esta la razón por la cual la Corte Constitucional ha señalado, ya en varios pronunciamientos, que los antecedentes disciplinarios –al igual que los penales– de los aspirantes a ocupar cargos públicos, pueden ser tenidos en cuenta por el legislador para estructurar las inhabilidades que considere pertinentes.

Considero igualmente que la restricción al derecho de acceso a los cargos públicos, impuesta por la expresión acusada del literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, no resulta desproporcionada, si se tiene en cuenta: (i) no se trata de una sanción disciplinaria, sino de un mecanismo para garantizar la prevalencia de los intereses generales sobre los particulares y (ii) la restricción se encuentra justificada y garantiza el goce de otros derechos consagrados en la Carta.

En primer lugar, como se explicó en precedencia, las inhabilidades que establece la ley están dirigidas, esencialmente, a hacer prevalecer el interés superior del Estado, y por tanto, no tienen por objeto castigar o prolongar una sanción impuesta a una persona por la comisión de un delito o hecho disciplinado, sino velar porque en la administración pública prevalezcan los principios de moralidad, idoneidad y eficacia. Así, a diferencia de lo alegado por el demandante, los criterios y principios que informan el derecho disciplinario no son absolutamente trasladables, cuando el legislador establece condiciones para el acceso a los cargos públicos.

En este orden de ideas, la necesidad de rodear de condiciones de transparencia e imparcialidad a la función administrativa juega un papel determinante como factor de legitimidad. Es decir, la consagración de un régimen de inhabilidades no constituye ejercicio del poder punitivo o sancionador del Estado, ni aun cuando las limitaciones que resulten aplicables para acceder a ciertos cargos o desarrollar ciertas actividades se deriven de conductas legalmente sancionadas.

Por estas razones, la proporcionalidad de las inhabilidades en principio no puede ser mirada

desde la óptica exclusiva de la limitación que de ella se deriva, sino entre la importancia social de la función o del servicio público y el grado de confianza que deben acreditar los llamados a prestarlo. No se trata de evaluar si una sanción es en exceso o en defecto estricta, sino de ponderar si el interés público resulta adecuadamente garantizado con la limitación consagrada. Es por ello que tampoco es posible aplicar los criterios de dosificación propios de una sanción penal o disciplinaria, sino determinar si la limitación es razonable y garantiza la buena gestión administrativa, teniendo en cuenta además, el alto amplio margen de apreciación del Congreso. Esto hace que el juez constitucional debe tener deferencia al analizar estas decisiones legislativas, a menos que éstas desconozcan los límites constitucionales o impongan una restricción desproporcionada frente a otros derechos fundamentales.

En segundo lugar, tal y como se dijo en la Sentencia C-185 de 2003, la función registral cumple un papel fundamental en la seguridad jurídica y evita el fraude en el manejo de los actos y negocios. Es por ello que es absolutamente razonable, e incluso necesario, que el legislador limitara el acceso al cargo de Registrador, para aquél que demuestre que su hoja de vida y el ejercicio de su profesión se ha desarrollado sin tacha alguna. Para lograr este objetivo, la ley exige no solo la falta de antecedentes disciplinarios no sólo en ejercicio de su profesión- como lo consagra la norma acusada-, sino tampoco en la rama judicial ni en el Ministerio Público y como funcionario público. (Art- 79 Ley 1579 de 2012)

De igual forma, las normas que desarrollan la función registral permiten la garantía del goce efectivo y transparente de otros derechos constitucionales, como el derecho a la propiedad y los derechos adquiridos consagrado en el artículos 58 y la libertad de empresa y la libre iniciativa privada (art. 333) y concretan los principios y derechos de los artículos 20 (derecho a la información), 23 (derecho de petición), 74 (libre acceso a los documentos públicos) y 209 (principio de publicidad de la función pública) de la Constitución.

2.2. En este caso no era aplicable el precedente establecido en la Sentencia C-372 del 2002

De igual manera considera que la Corporación no ha debido tomar la decisión adoptada en la Sentencia C-373 de 2003, al tratarse de situaciones no asimilables y de problemas jurídicos distintos, lo que pone en pie de igualdad el régimen de inhabilidades de los

notarios- particulares que prestan una función públicas- con los Registradores- funcionarios públicos que ejercen una función trascendental en la seguridad de los negocios jurídicos de la propiedad inmueble.

En la referida providencia, – Sentencia C-373 de 2003- se analizó la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 4 de la Ley 588 de 2000, por medio del cual se reglamentó la actividad notarial. Allí se disponía que “Quien haya sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado o por faltas como Notario consagradas en el artículo 198 del Decreto-ley 960 de 1970 no podrá concursar para el cargo de notario.

Para el ciudadano, esta disposición desconocía que el Decreto-Ley 960 de 1970, estableció una graduación de faltas según su gravedad, y por tanto, se vulneraba el Preámbulo y los artículos 13, 25, 26, 28, 29 y 40.7 del Texto Fundamental. De igual manera, refería el demandante que muchas de esas conductas eran inaceptables a la luz del derecho al libre desarrollo de la personalidad y al nuevo esquema constitucional de 1991. Así mismo, consideraba que se transgredía el derecho a la igualdad, por cuanto se establecía un régimen de inhabilidades más estricto cuando el aspirante ya había desempeñado el cargo y había incurrido en algunas de las faltas del artículo 198 del Decreto Ley 960 de 1970, a diferencia de personas que había ejercido otros cargos, ya fuera en la rama judicial o el Ministerio Público.

Bajo esta óptica, la Corporación analizó las conductas consagradas en el artículo 198 del Decreto Ley 960 de 1970, considerando que efectivamente muchas las causales de dicha normatividad, se basaban en criterio morales que habían sido reprobadas antes de la Constitución de 1991, pero que hoy en día resultaban inaceptables. Dijo la Corporación:

Y allí radica precisamente la incompatibilidad con el Texto Superior de las faltas disciplinarias consagradas en los numerales 1° y 6° del artículo 198 del Decreto 960 de 1970 y de las inhabilidades a partir de ellas generadas pues se amparan en la sola reprobación moral de la conducta del notario con total abstracción de la infracción del deber jurídico como punto de partida para el ejercicio legítimo de la potestad disciplinaria. Ello es así porque ni tales faltas en sí mismas consideradas, ni el artículo del que hacen parte, permiten condicionar la viabilidad del reproche disciplinario a la configuración de un ilícito

sustancial de esa naturaleza.

Adviértase cómo, de acuerdo con el párrafo 2° del artículo 4° de la Ley 588 de 2000 y la remisión que allí se hace al Decreto 960 de 1970, se encuentra inhabilitado para concursar el notario que haya sido sancionado disciplinariamente por embriaguez habitual, practicar juegos prohibidos, usar estupefacientes, amancebarse, concurrir a lugares indecorosos, ser homosexual, abandonar el hogar y observar mal comportamiento social. Se encuentra inhabilitado también el notario que haya sido sancionado por el ejercicio directo o indirecto de actividades incompatibles con el decoro del cargo o que atenten en alguna forma contra su dignidad.

16. La extensión del poder sancionador a conductas como esas quizá era explicable en otras épocas, cuando se estaba ante regímenes que no se habían comprometido con la defensa de la dignidad del ser humano y que no lo habían concebido como un ser libre, capaz de trazarse sus propios ideales de excelencia.

Ello explica que el Estado se encontrara legitimado para disciplinar a sus servidores en razón de su embriaguez habitual, así ésta no interfiriera en el cumplimiento del rol funcional del notario; o en virtud de conductas con un contenido de ilicitud tan difuso como la práctica de juegos prohibidos o la concurrencia a lugares indecorosos; o en razón del uso de estupefacientes, así se tratase de un acto privado y no susceptible de lesionar o poner en peligro derechos ajenos; o por haber orientado la esfera sexual de su personalidad hacia una alternativa diferente a la de la heterosexualidad; o por haber constituido una familia a partir de la sola voluntad responsable de conformarla; o por el solo hecho de abandonar el hogar, indistintamente de si al notario le asistía o no responsabilidad en ese hecho o si cumplía o no con sus obligaciones familiares; o, en fin, por haber incurrido en conductas que a ojos de las autoridades disciplinarias constituían mal comportamiento social.

De otro lado, tampoco las decisiones relativas a la vida particular y familiar de un servidor público constituyen un ámbito en el que sea legítima la injerencia del Estado. Por eso contraría la Carta la norma que permita configurar ilícitos disciplinarios a partir de las decisiones que los servidores públicos han tomado en torno a la manera como han de constituir su familia. Para efectos de la potestad disciplinaria del poder público y de la capacidad para constituir inhabilidades es indiferente que la integración familiar se haya

hecho por vínculos naturales o jurídicos pues no solo unos y otros son legítimos frente a la Carta, sino que ellos nada tienen que ver con el cumplimiento o incumplimiento funcional del servidor público[30].

Para la Corte, es claro que a la sombra de estos supuestos de falta disciplinaria y de la consecuente inhabilidad que generan, está la imagen del Estado autoritario que con criterio perfeccionista señala el sendero que han de transitar sus súbditos.

Sobre la vulneración del derecho a la igualdad y a la proporcionalidad, la Corporación dijo:

Del estudio del régimen de inhabilidades previsto para la función notarial, la Corte infiere que el legislador no ha manejado el mismo grado de exigencia con todos los aspirantes a notarios pues ha optado por configurar un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que es más estricto con aquellos cargos o funciones públicas que son más próximas a la actividad del notariado. Obsérvese:

- Los aspirantes que como notarios han sido sancionados disciplinariamente están inhabilitados para participar en el concurso, independientemente de la falta cometida y de la sanción impuesta.
- Los servidores diferentes a los anteriores que han sido destituidos de cualquier cargo público también se hallan inhabilitados.

Como puede advertirse, el legislador no ha manejado un criterio unánime en la determinación de las faltas disciplinarias que inhabilitan para concursar para el cargo de notario. Por el contrario, ha tenido en cuenta la órbita funcional en la que se ha desempeñado el aspirante, su proximidad con la actividad notarial y la naturaleza de las faltas disciplinarias cometidas. De allí que la citada inhabilidad para el acceso a la función pública notarial sea muy rigurosa con aquellos aspirantes que ya se han desempeñado como notarios, menos rigurosa para aquellos que se han desempeñado como funcionarios o empleados de la Rama Judicial y el Ministerio Público y menos aún para aquellos aspirantes que se han desempeñado en otros cargos.

(...)

Esa situación puede conducir a que se configuren inhabilidades desconociendo la relación de proporcionalidad que debe existir entre los fines constitucionales pretendidos por el legislador y los medios concebidos para realizarlos. Ello es así en cuanto los notarios que han sido sancionados disciplinariamente por una falta leve quedarían en la misma situación en que se hallan aquellos que han sido sancionados por una falta grave o que han sido sancionados varias veces pues tanto aquellos como éstos quedarían inhabilitados.

Como se observa entonces, en la Sentencia C-373 de 2002, el problema jurídico resuelto por la Corporación no es el mismo que plantea el ciudadano demandante en esta oportunidad. En este orden de ideas, en aquella oportunidad la Sala estudió (i) si muchas de las conductas consagradas en el año 1970 como generadoras de responsabilidad disciplinaria de los Notarios, podían seguir siendo válidas como causales de inhabilidad a la luz del nuevo esquema constitucional. En relación con el asunto que ahora se analiza, no sobra señalar que las conductas disciplinadas que dan origen a la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 70 de la Ley 1579 de 2012, fueron adoptadas recientemente por la Ley 1123 de 2007 y (iii) se analizó la presente vulneración del derecho a la igualdad por cuanto la norma establecía distintos niveles de exigencia en materia de inhabilidades, cuando se trataba de aspirantes que habían ejercido el cargo de notarios, en provisionalidad, en relación con personas que habían ejercido cargos en la rama judicial o Ministerio Público.

De igual manera, resulta importante considerar que los Registradores de instrumentos públicos son funcionarios públicos, a diferencia de los notarios que son particulares que desarrollan una función pública de carácter permanente en desarrollo del principio de descentralización por colaboración, y por tanto, resulta razonable que el legislador establezca un régimen de inhabilidades más estricto.

Por todo lo anterior, considero que ha debido declararse la exequibilidad de la expresión “o sancionados disciplinariamente”, contenida en el literal e) del artículo 79 de la Ley 1579 de 2012, por el cargo estudiado en la presente providencia.

Fecha ut supra,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

## Magistrado

[1] Dice la citada norma: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

[2] Cfr. Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

[3] C-707-05. Cfr. C-459 de 2010 y C-127 de 2006

[4] En sentencia C-028 de 2006, dijo la Corte: “Así las cosas, es menester indicar que el derecho a acceder al ejercicio de las funciones públicas, como ningún otro derecho fundamental, puede ser considerado como absoluto. Por el contrario, el legislador puede limitarlo, puesto que sobre el mismo se hacen efectivas ciertas restricciones, que se justifican esencialmente en la consecución de la prevalencia del interés general y de los principios que deben orientar el cumplimiento de la función pública, se reitera, todo ello en aras a la consecución de los fines estatales y de la transparencia y probidad de quienes ejercen la función pública, por ello no podría decirse que con las normas acusadas se afecta dicho derecho, en la medida en que dicha restricción se encuentra justificada.”

[5] Cfr. las Sentencias C-631 de 1996 y C-564 de 1997.

[6] Sobre la finalidad del mencionado precepto constitucional, la Corte en sentencia T-604 de 2013, indicó: “el concurso es el mecanismo idóneo para que el Estado, dentro de criterios de moralidad y objetividad califique el mérito y las capacidades de los distintos aspirantes a acceder a la función pública, con el fin de escoger entre estos al que mejor pueda desempeñarlo, alejándose de consideraciones individuales, o arbitrarias. La finalidad del artículo 125 de la Constitución consiste en últimas en que al cargo llegue el mejor de

los concursantes, es decir, aquel que haya obtenido el más alto puntaje”.

[7] Sentencia C-558 de 1994. En sentencia C-914 de 2013, indicó la Corporación: “La Corte Constitucional ha señalado que pueden existir inhabilidades “como requisito” para el ejercicio de una función pública. Para el caso objeto de estudio, la inhabilidad es la circunstancia que impide a una persona acceder a una dignidad, a un empleo público, o que provoca su retiro”

[8] Cfr. Sentencias C-329/95, C-618/97, C-483/98 , C-209/00 y C-914 de 2013.

[9] “La función de los registradores, en cambio y por virtud de la enunciada exclusión del artículo 131 fundamental, está sometida en su totalidad a un desarrollo de naturaleza legal. En efecto, al no prever la Carta Fundamental directamente el modo de nombramiento de los registradores, este asunto quedó sujeto a las disposiciones jurídicas de rango legal, con observancia del principio fundamental según el cual “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera” (C.P. art. 125).”

[10]“...con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad. Igualmente, como garantía del recto ejercicio de la función pública se prevén incompatibilidades para los servidores públicos, que buscan, por razones de eficiencia y moralidad administrativa que no se acumulen funciones, actividades, facultades o cargos.” Sentencia C-564 de 1997, Cfr. C-209 de 2000

[11] Sentencias C-194/95 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero), entre otras.

[12] Sentencia C-564/97 (MP Antonio Barrera Carbonell).

[13] “... las inhabilidades e incompatibilidades que, como se ha visto, obedecen a finalidades diferentes de interés público, asociadas al logro de la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia y la moralidad en las operaciones contractuales, no pueden identificarse ni



asimilarse a las penas que se imponen por la comisión de un ilícito, con los fines, entre otros, de retribuir a la sociedad el perjuicio causado por la conducta que afecta un bien jurídico superior o fundamental para ésta.” Sentencia C-489 de 1996.

[14] Sentencia C-429 de 1997

[15] Cfr. Sentencia C-652 de 2003.

[16] Sentencia C-652-2003, Cfr. Sentencias C-780 de 2001 y C-1016 de 2012.

[17] M.P. Alejandro Martínez Cabellero

[18] Estas reglas han venido siendo reiteradas por esta Corporación en varios pronunciamientos, entre otros en las providencias C-925-01, C-780 de 2001, C-893 de 2003, C-015 de 2004, C-671 de 2004, C-202 de 2005, C-179 de 2005, C-077 de 2007, C-490 de 2011, C-630 de 2012, C-1016 de 2012, entre muchas otras.

[19] Citando al efecto la sentencia C-181 de 1997

[20] Sentencia T-169 de 2011

[21] Sentencia C-509 de 1994

[22] ARTÍCULO 45. CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. Serán considerados como criterios para la graduación de la sanción disciplinaria, los siguientes:

A. Criterios generales

2. La modalidad de la conducta.

3. El perjuicio causado.

4. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación.

5. Los motivos determinantes del comportamiento.

B. Criterios de atenuación

1. La confesión de la falta antes de la formulación de cargos. En este caso la sanción no podrá ser la exclusión siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios.

2. Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. En este caso se sancionará con censura siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios.

### C. Criterios de agravación

1. La afectación de Derechos Humanos.

2. La afectación de derechos fundamentales.

3. Atribuir la responsabilidad disciplinaria infundadamente a un tercero.

4. La utilización en provecho propio o de un tercero de los dineros, bienes o documentos que hubiere recibido en virtud del encargo encomendado.

5. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

6. Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.

7. Cuando la conducta se realice aprovechando las condiciones de ignorancia, inexperiencia o necesidad del afectado.

[23] “el entendido de que la multa sólo puede establecerse como sanción autónoma, cuando se trate de faltas disciplinarias que no merezcan la suspensión o exclusión de la profesión”

[24] Cabe precisar que la referencia a la sentencia C-373 de 2002 ilustra cómo la falta de proporcionalidad en las causales de inhabilidad afecta la constitucionalidad de las normas aunque el legislador cuente con un amplio margen de configuración del régimen de inhabilidades.

[25] Establece el artículo 79, que no podrán desempeñarse como Registradores:” d)

Quienes hayan sido condenados a pena de prisión, aunque esta sea domiciliaria; .. f) Quienes como funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, y por falta disciplinaria, hayan sido destituidos o suspendidos por falta grave o gravísima, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones; y g) Quienes hayan sido destituidos de cualquier cargo público por faltas gravísimas, dolosas o realizadas con culpa gravísima o suspendidos en el ejercicio del cargo por falta grave, dolosa o gravísima culposa”

[26]Ver sentencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de fechas 9 de abril de 2008, 2 de julio de 2009, 13 y 24 de agosto de 2009, 21 de septiembre de 2009, 1 de octubre de 2009, 9 de octubre de 2009, 2 de junio de 2010.

[27]Estas reglas han venido siendo reiteradas por esta Corporación en varios pronunciamientos, entre otros en las providencias C-780 de 2001, C-893 de 2003, C-015 de 2004, C-671 de 2004, C-202 de 2005, C-179 de 2005, C-077 de 2007, C-490 de 2011, C-630 de 2012, C-106 de 2012, entre muchas otras. Allí se ha reiterado: (i) al establecer un régimen de inhabilidades, el legislador se encuentra habilitado para limitar el ejercicio de derechos fundamentales como los de igualdad, acceso al desempeño de cargo o función públicos, al trabajo y a la libertad de escogencia de profesión u oficio

[28]C-185 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

[29]Sentencia C-544 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[30] “Toda persona, en razón de su libertad, y en ejercicio del derecho constitucional que le asiste a desarrollar su personalidad sin más limitaciones que los derechos de los demás y el orden jurídico (art. 16 C.P.), puede adoptar, sin intervención del Estado ni de particulares, y sin la presión de la institución educativa a la que pertenece o de la empresa para la cual trabaja, las decisiones relacionadas con el futuro desenvolvimiento de su vida particular y familiar. La intromisión de otros en aspectos tan esenciales como la escogencia del estado civil (casado o soltero), la determinación acerca de si se constituye o no una familia -por vínculo matrimonial o de hecho-, la selección de la pareja, la decisión acerca de si ésta quiere o no procrear, la planeación sobre el número de hijos y en torno a la época en que habrán de ser engendrados, la resolución de dar por terminado el matrimonio o de poner fin a la unión de hecho..., implica sin lugar a dudas una limitación de la libertad no consentida por la Carta Política ni por los tratados internacionales sobre derechos humanos, y respecto

de ella cabe acudir al amparo judicial, según las reglas contempladas en el artículo 86 de la Constitución”. Corte Constitucional. Sentencia T-813-00. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.