

## INFORMACIÓN GENERAL

**Fecha:** 2020-09-10 11:11:51  
**Ciudadano:** Sr. (a) EDILSA RAMIREZ BAUTISTA  
**E-mail:** ramirezedilsa@hotmail.com  
**Dirección:** carrera 2 OCC No 43-42 apartamento 201 barrio Campo Hermoso  
**Solicitud:** SNR2020ER053647  
**Respuesta:** SNR2020EE043688



## RESPUESTA

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2020

Señora

**Edilsa Ramírez Bautista**

ramirezedilsa@hotmail.com

**Asunto: Regimen y naturaleza de los empleados de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Notarías**

Solicitud de concepto radicado con número SNR2020ER053647

Respetada señora,

En atención a su comunicación del asunto, mediante la cual solicita a esta superintendencia “*se realice una revisión a la ley mediante la cual se le otorgó a los empleados de las Oficinas de Registro, la calidad de funcionarios públicos (...)*” y “*se modifique esta norma y se haga extensivo estos beneficios y derechos a los miles de funcionarios de las notarías (sic) que existen en Colombia*”, a efecto de dar una debida contestación a su solicitud, presentamos las siguientes consideraciones:

### De la competencia de la Oficina Asesora Jurídica.

Es necesario precisar que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica se ciñen a los parámetros establecidos por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, esto es, no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución por parte de quien realiza la consulta o sobre los aspectos que la misma se refiere; aquellos simplemente reflejan el criterio que sobre una materia en particular pueda tener esta Oficina y se profieren en desarrollo de las funciones asignadas por el Decreto 2723 de 2014 que dispone:

**Artículo 14. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica.** *Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:*

(...)

3. *Atender y resolver las consultas o solicitudes que formulen en materia jurídica de competencia de la Superintendencia de Notariado y Registro."*

Así las cosas, esta Oficina Asesora Jurídica se permite manifestar que la presente respuesta está sujeta a las competencias establecidas en el Decreto 2723 de 2014, respecto de los servicios públicos de notariado y registro y procede a dar respuesta a sus interrogantes de la siguiente manera:

#### 1. De la definición de los servidores públicos.

En primer lugar, es necesario definir algunos conceptos que serán utilizados a lo largo del presente escrito. Así entonces, se tiene que, de conformidad con lo aclarado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su concepto 855 de 1996, "[s]ervidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están 'al servicio del Estado y de la comunidad' y deben ejercer sus funciones 'en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento'".

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su concepto 88181 de 2019, aclaró a su vez que “[l]os miembros de las Corporaciones Públicas, a que se refiere el término genérico servidores públicos, hace referencia a los miembros del Congreso de la República (Senadores y Representantes a la Cámara), a los Diputados y a los Concejales (Distritales y Municipales), los cuales son elegidos por voto popular. Dentro de la clasificación de los servidores públicos se encuentran los empleados públicos y los trabajadores oficiales, entendiendo por los primeros, aquellos que tienen una relación legal o reglamentaria con la administración, existiendo en consecuencia, un acto administrativo de nombramiento y un acto de posesión; mientras que los trabajadores oficiales se vinculan con la administración por medio de la celebración de un contrato de trabajo, por lo que se encuentran regidos por éste, por la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo si los hay, y en lo no previsto en ellos, por la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015. Igualmente, la denominación de funcionario o servidor público se aplica a los empleados y trabajadores vinculados al Estado y a sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.”

Así las cosas, es posible sintetizar lo aclarado por las autoridades citadas afirmando que la categoría de Servidores o Funcionarios Públicos es el género, mientras que las categorías de i) Miembros de las corporaciones públicas, ii) Empleados Públicos y iii) Trabajadores oficiales, son sus especies, las cuales se diferencian entre sí en razón a su forma de vinculación al Estado.

## 2. Del régimen y naturaleza de los empleados de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones, el registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos. Aunado a lo anterior, se observa que, en atención a las disposiciones del artículo 12 de Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, hacen parte de la estructura y planta de la Superintendencia de Notariado y Registro las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, situación que se evidencia a su vez en las disposiciones del artículo 2 del Decreto 2724 de 2014, por el cual se modifica la planta de personal de la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.

Aunado a lo anterior, es preciso resaltar lo establecido por el artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968, el cual señaló que las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos.

En ese orden de ideas, observando lo señalado en el numeral 1 del presente concepto, no cabe duda de que las personas vinculadas a las oficinas de registro de instrumentos públicos -entiéndase vinculadas a la Superintendencia de Notariado y Registro-, siempre que su vinculación sea el resultado de lo dispuesto en un acto administrativo de nombramiento y agotado el acto de posesión, son funcionarios públicos, pertenecientes a la especie de empleados públicos.

Finalmente, como ya quedó claro en el presente numeral, la norma que otorgó a los empleados de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos la categoría de funcionarios públicos es la Ley 1579 de 2012, ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de su función y competencia otorgadas por el artículo 114 de la Constitución Política y que, por tanto, solo puede ser modificada por esa autoridad y no por la Superintendencia de Notariado y Registro ni por el Ejecutivo, del cual hace parte, en atención al principio de separación de los

poderes públicos establecido igualmente en la Constitución Política en su artículo 113.

### 3. Del régimen y naturaleza de los empleados de las Notarías.

El ejercicio de la función notarial en el régimen jurídico colombiano tiene su fundamento primigenio en el artículo 131 de la Constitución Política el cual establece, entre otro, que es competencia de la Ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y la definición del régimen laboral para sus empleados.

En plena armonía con la disposición constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 29 de 1973, la cual dispuso en su artículo 3 que los Notarios crearán bajo su responsabilidad los empleos que requiera el eficaz funcionamiento de las oficinas a su cargo.

Sobre el mismo asunto, consideró la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T-927 de 2010 que “ (...) en los aspectos del régimen laboral que el legislador no ha definido mediante leyes cuyo objeto exclusivo sea las notarías, no puede afirmarse que exista un vacío de regulación o que los notarios gocen de absoluta discrecionalidad. En estos casos deben aplicarse las normas generales que regulan las relaciones de derecho individual y colectivo, las cuales están consagradas en la Constitución, especialmente en el artículo 53, y en el Código Sustantivo de Trabajo, toda vez que quienes laboran en una notaría son empleados particulares. (...)”.

Aclaró además la jurisprudencia en cita aspectos relevantes para absolver las dudas planteadas en la solicitud de concepto jurídico, que por considerarse pertinentes y de riqueza ilustrativa, se transcriben *in extenso*:

*“Por otra parte, el artículo 3 de la Ley 29 de 1973 y el artículo 118 del Decreto 2148 de 1983 regulan lo concerniente a la composición de la planta de personal de las notarías (número de cargos y perfiles), así como el mecanismo de ingreso a estos cargos. De acuerdo con estas reglas, es el notario quien puede determinar el número de colaboradores que requiere y sus perfiles, quedando la actuación del Estado restringida al conocimiento posterior de la integración de las plantas de trabajo para una eventual supervisión –en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro-. Lo anterior, no es otra cosa que una aplicación expresa de la regla general de las relaciones laborales particulares amparadas por la autonomía de la voluntad y la libertad de empresa (Art. 333 C.N), de acuerdo con la cual los empleadores particulares son libres de establecer la extensión y composición de sus plantas de trabajo, teniendo como únicos límites los señalados por las normas de orden público contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo.”*

*Dado que las disposiciones mencionadas se limitan a señalar quién es el empleador directo de los que trabajan en la notaría, el número de cargos que pueden existir en ella, la forma de ingreso, y los recursos con los cuales deben pagarse sus prestaciones, con el propósito de diferenciar totalmente su régimen del que cubre a los empleados del Estado, ninguna conclusión adicional puede sacarse respecto de otros aspectos de la relación entre el notario y sus empleados, tales como el tipo de contrato o las causas de terminación del mismo. En otras palabras, la interpretación restrictiva que se impone respecto de las normas especiales descritas impide que en el actual estado de la legislación quepa considerar que los empleados de las notarías tienen un completo régimen de carácter excepcional y exclusivo.*

*Así las cosas, en aplicación del régimen laboral general, no es razonable concluir que los empleados adquieren un vínculo laboral con el notario, pero sin ninguna relación con la oficina o el establecimiento en la que prestan sus servicios. Quienes ingresan a trabajar a una notaría son contratados por los notarios, no en su calidad de persona naturales, sino como particulares investidos de la autoridad requerida para el ejercicio de la función fedante. Los empleados a los que se refiere el artículo 131 de la Constitución no son vinculados para el cumplimiento de cualquier servicio personal requerido por el patrono, sino para la realización de las tareas que componen la función notarial. Por esto, laboran en las instalaciones de la notaría y utilizan los implementos requeridos ordinariamente para el cumplimiento de las tareas de este tipo de establecimientos. Además, solo una interpretación de este tipo permite entender que la ley autorice el pago de los trabajadores con los recaudos percibidos por los derechos notariales...”*

Ahora bien, en lo relacionado con la naturaleza jurídica de la figura del notario y de la naturaleza de la prestación del servicio a su cargo, es preciso señalar que la Corte Constitucional, en la jurisprudencia en exposición, ha definido la función notarial como “*un servicio público que consiste en declarar la autenticidad de las manifestaciones que son emitidas ante el Notario y dar fe de los hechos que ha podido percibir en ejercicio de su cargo. Esta ha sido considerada una función pública por la trascendencia que tiene para el buen funcionamiento del Estado, y porque se desarrolla con fundamento en prerrogativas estatales. No obstante, se trata de un servicio que es prestado por particulares bajo la figura de descentralización por colaboración.*”

Así entonces, los notarios son, concretamente, particulares que prestan un servicio público y desempeñan una función pública, en desarrollo del principio de descentralización por colaboración por lo que, se concluye, el notario no es un agente del Estado y no pertenece a la rama ejecutiva del poder público; no obstante, deben prestar el servicio bajo los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política. En efecto, así lo ha aclarado la H. Corte Constitucional, quien en su sentencia C-1212/2002 estableció que “[/]os notarios no son, en sentido subjetivo, servidores públicos, así objetivamente ejerzan la función de dar fe pública de los actos que requieren de su intervención. Son, en cambio, particulares que prestan en forma permanente la función pública notarial, bajo la figura de descentralización por colaboración”.

Teniendo claro entonces que los notarios son particulares que ejercen una función pública bajo la figura de descentralización por colaboración, es pertinente recordar que su remuneración, a diferencia de la que reciben los funcionarios públicos, la constituyen las sumas que éstos reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales, y por subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro, en atención a lo ordenado por las disposiciones del artículo 2 de la Ley 29 de 1973.

#### 4. De las dudas formuladas en la solicitud de concepto

Una vez claro el marco jurídico que regula los aspectos relacionados con los empleos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, los empleos de las notarias y la naturaleza de los notarios, esta Oficina procede a dar respuesta a las preguntas planteadas en el escrito del asunto.

*“solicito a su despachose realice una revisión a la ley mediante la cual se le otorgó a los empleados de las Oficinas de Registro, la calidad de funcionarios públicos”*

Tal como se expuso de manera profusa en el presente escrito, esta Oficina revisó, explicó y concluyó el objeto y el alcance de la Ley 1579 de 2012, en lo relacionado con la naturaleza de los empleados de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

*“...se modifique esta norma y se haga extensivo estos beneficios y derechos a los miles de funcionarios de las notarias que existen en Colombia”*

Como se aclaró, la función de modificar la Ley 1579 de 2012 reside en el Congreso de la República por mandato de la Constitución Política, así, la Superintendencia de Notariado y Registro carece de competencia para ello.

*“Si los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y los funcionarios de la Notarias, desempeñamos funciones paralelas y/o semejantes, ¿porque razón los funcionarios de Notarias, no ostentamos la misma calidad laboral, de quienes forman parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos?”*

De conformidad con lo expuesto, los empleados de las oficinas de registro de instrumentos públicos tienen la naturaleza de funcionarios públicos y los empleados de las notarías tienen la naturaleza de empleados del sector privado porque así lo han ordenado la Constitución Política y la Ley.

*“¿Quiénes trabajamos en Notarías, estamos siendo discriminados de manera arbitraria y nadie ha tenido valor para que reclamar un derecho, que nos han vulnerado desde hace muchos años?”*

Esta Oficina Asesora Jurídica carece de la competencia para pronunciarse sobre la posible o presunta discriminación a los trabajadores de las notarías, tal función correspondería a un Juez de la República.

*“¿Porque (sic) en nosotros no se aplica el derecho a la igualdad, que menciona la Constitución Política de Colombia para todos los trabajadores, que prestan un servicio público, si los servicios Notariales lo son?”*

Como quedó expuesto en los apartes anteriores del presente escrito, la Constitución Política, la Ley y la Jurisprudencia han establecido que a los trabajadores de las notarías debe aplicarse el Código Sustantivo del Trabajo, toda vez que son empleados particulares.

*“¿Si el Notario ostenta la calidad de funcionario Público, quienes desempeñamos estas labores en las Notarías porque no?”*

Como se aclaró, el notario no tiene la calidad de funcionario público, aquél es un particular que presta en forma permanente la función pública notarial bajo la figura de descentralización por colaboración. Por su parte, los empleados de las notarías tampoco son funcionarios públicos, entre ellos y la notaría correspondiente existe una relación laboral regulada por el Código Sustantivo del Trabajo.

*“Siempre nos han tratado como un híbrido RARO y la Constitución Política de Colombia no contempla, ni se hace mención a esta clase de entidades, que parecen ser, pero en realidad no son. Aquí los términos medios no deben existir”*

Aunque el objeto de esta pregunta no es claro, esta Oficina se permite insistir en que tanto la Constitución Política, como la Ley y la Jurisprudencia han regulado y aclarado lo pertinente a la naturaleza y el régimen aplicable a los empleados de las notarías.

Así las cosas, esperamos haber atendido su solicitud.

Cordialmente,

Daniela Andrade Valencia

Jefe - Oficina Asesora jurídica  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Proyecto  
JOSE QUEVEDO JEREZ  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO