

SENTENCIA C-520/23 (28 DE NOVIEMBRE)
M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
EXPEDIENTE: D-15.259

EL LEGISLADOR INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA AL NO INCLUIR A LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DENTRO DEL LISTADO DE LAS AUTORIDADES QUE PUEDEN SER FACULTADAS, EXCEPCIONAL Y FUNDADAMENTE, POR LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL PARA LLEVAR EL REGISTRO CIVIL

1. Norma demandada

DECRETO 1260 DE 1970
(julio 27)

Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas.

Artículo 118. <Artículo modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005. Artículo modificado por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970. El nuevo texto es el siguiente:>

Son encargados de llevar el registro civil de las personas:

1. Dentro del territorio nacional los Registradores Especiales, Auxiliares y Municipales del Estado Civil.

La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá autorizar excepcional y fundadamente, a los Notarios, a los Alcaldes Municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o

gobernadores de los cabildos indígenas, para llevar el registro del estado civil.

2. En el exterior los funcionarios consulares de la República.

PARÁGRAFO. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá establecer la

inscripción de registro civil en clínicas y hospitales, así como en instituciones educativas reconocidas oficialmente, conservando la autorización de las inscripciones por parte de los Registradores del Estado Civil".

2. Decisión

ÚNICO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, en la forma como fue modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, por el cargo analizado, en el entendido de que la Registraduría Nacional del Estado Civil también puede autorizar excepcional y fundadamente a los consejos comunitarios para llevar el registro del estado civil.

3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes formularon dos cargos contra la disposición. Como primer cargo, señalaron que la norma vulneraba el principio de igualdad al generar un trato injustificadamente diferenciado entre los *cabildos indígenas* y los *consejos comunitarios*, y, sin embargo, no ofrecieron razones que permitieran inferir que se trata de sujetos comparables de acuerdo con la finalidad de la norma. En cambio, se limitaron a señalar que se trata de dos grupos poblacionales que gozan del derecho al reconocimiento a la diversidad cultural y étnica, y que los consejos comunitarios estarían siendo discriminados, sin explicar por qué la habilitación a la Registraduría para autorizar a los cabildos indígenas para llevar el registro civil constituía un acto discriminatorio de los consejos comunitarios. Por esta razón la Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse al respecto.

Como segundo cargo, argumentaron que la disposición demandada incurrió en una omisión legislativa relativa en la medida en que, al regular una situación de hecho y asignar una consecuencia jurídica, omitió a una población históricamente discriminada reconocida por la Constitución Política de 1991 como las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP–, y en consecuencia, solicitaron a la Corte proferir una sentencia aditiva en la que se incluyera a los “consejos comunitarios” en los efectos de la norma.

Tras constatarse la aptitud de dicho cargo, la Corporación realizó la integración de la unidad normativa de la expresión demandada con todo el numeral 1° del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, en la forma como fue modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, con el fin de ejercer debidamente el control constitucional por cuanto la expresión demandada solo tiene sentido dentro del contexto del numeral del que forma parte, y dar de esa manera una solución integral al cargo formulado por los demandantes.

Luego hizo unas consideraciones generales sobre la función registral y la evolución de la misma hasta su atribución en la Constitución de 1991 a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Igualmente, se refirió al alcance de la norma demandada, para reiterar que en ningún caso trasladó la función registral a otras autoridades, sino que le permite a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, cuando un caso concreto lo amerite, de manera excepcional y fundada, autorice a ciertas autoridades para llevar el registro civil.

Posteriormente, constató la concurrencia de la omisión legislativa relativa al encontrar satisfechos los requisitos de dicha figura. En primer lugar, encontró que se había identificado la norma respecto de la cual se predica la omisión legislativa relativa, esto es, la disposición que faculta a la Registraduría Nacional para que autorice excepcional y fundadamente a otras autoridades a llevar el registro civil, como son los notarios, los alcaldes, corregidores e inspectores de policía, jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, pero no incluyó a los consejos comunitarios como autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras .

En segundo lugar, verificó que el legislador omitió un deber específico impuesto directamente por el Constituyente en los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución Política, consistente en los deberes de reconocer la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y garantizar el pluralismo, los cuales deben ser tenidos en cuenta en la asignación y regulación de las competencias de las autoridades públicas. La Sala Plena integró el parámetro de constitucionalidad con el artículo 10 constitucional en cuanto reconoce como oficiales en sus territorios las lenguas y dialectos de los grupos étnicos. Constató que en el artículo demandado el legislador facultó a la Registraduría Nacional para que autorizara llevar el registro civil, únicamente en casos excepcionales y fundados, a las autoridades que expresamente señaló. Si bien el legislador incluyó los cabildos indígenas para cumplir esta función, no consideró otras autoridades étnica y culturalmente diferenciadas, como los consejos

comunitarios, pese a su reconocimiento como autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En tercer lugar, corroboró que la omisión de los consejos comunitarios en la relación de las autoridades susceptibles de ser autorizadas para llevar el registro civil, carece de un principio de razón suficiente. Al respecto, observó que en el trámite legislativo no se hicieron explícitos los argumentos que condujeron al legislador a incluir los cabildos indígenas como destinatarios de la norma, y tampoco se aportó ninguna consideración para no incluir a los consejos comunitarios. Adicionalmente, la Sala constató que la norma tiene como finalidad mejorar la eficacia de la función de llevar el registro civil y, en esa medida, encontró razonable que el legislador incluyera a las comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por dos razones principalmente.

De un lado, estas comunidades habitan territorios que pueden estar alejados de cabeceras municipales en las cuales se concentra la presencia de las instituciones, incluyendo la Registraduría Nacional del Estado Civil. En esa medida, otras autoridades pueden ser habilitadas de forma excepcional y fundada, en cada caso en concreto, para llevar el registro civil cuando la Registraduría Nacional no se encuentre en condiciones de hacerlo. De otro lado, existe una diversidad lingüística y cultural que se corresponde con comunidades étnicamente diferenciadas y que, como se ha constatado en sede de control concreto de constitucionalidad, ha dificultado que los miembros de estas comunidades puedan ser debidamente registrados por la Registraduría Nacional, por lo que en algunas ocasiones incluso su nombre propio y con él su dignidad pueden verse comprometidos.

En cuarto lugar, la Corte corroboró que la omisión legislativa relativa generaba una desigualdad negativa frente a los consejos comunitarios, pues se trata de autoridades que se encuentran en una situación comparable a la de aquéllas que sí están cubiertas por las consecuencias de la norma (posibilidad de ser autorizadas excepcionalmente para llevar el registro civil), a pesar de poder cumplir, en los mismos términos, con el propósito de la norma. En efecto, los consejos comunitarios estarían en condiciones análogas a las de las autoridades que según la norma demandada pueden ser habilitadas por tener cobertura territorial y garantizar la diversidad cultural o lingüística en el trámite del registro civil, en los casos en los que la Registraduría Nacional no pueda hacerlo adecuadamente de forma directa.

4. Aclaraciones de voto

Aclararon su voto en la presente decisión la magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO y DIANA FAJARDO RIVERA**, así como los magistrados **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ y JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**.

El magistrado **Ibáñez Najar** acompañó la decisión adoptada por la Corte Constitucional en cuanto que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir a los consejos **comunitarios** de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras dentro del listado de las autoridades facultadas, excepcional y fundadamente, para llevar el registro civil. Empero, se apartó de la fundamentación de la sentencia y aclaró su voto sobre el alcance de la norma acusada por cuanto la sentencia no reconoce (i) que se trata de una norma preconstitucional que generaba una exigencia adicional para la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, así como (ii) que ella tiene por objeto esencialmente garantizar la protección de las comunidades cuya diversidad cultural ha sido amparada por la Constitución, tal como lo son las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993 que lo desarrolla.

En efecto, el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 es una norma que debió estudiarse bajo la concepción de una **disposición preconstitucional**, en línea con lo que en esta materia ha establecido la Corte Constitucional. En su versión original antes de la Constitución Política de 1991 establecía la posibilidad de que se delegara excepcionalmente la función de llevar el registro civil a otras autoridades. En ese momento estaban encargados para tal efecto los notarios en el territorio nacional y, cuando un municipio no contara con notaría, lo haría el alcalde municipal, pero podrían autorizarse a los *corregidores e inspectores de policía*. Este tipo de disposiciones -cuya consagración en el ordenamiento jurídico colombiano antecede, incluso, al Decreto Ley 1260 de 1970- esencialmente han tenido la finalidad garantizar que todas las personas puedan contar con su registro civil y, por ende, proteger su derecho y atributo a la personalidad jurídica.

A su turno, la sentencia se limita a considerar que la norma tiene como finalidad facilitar el ejercicio de la función que realiza la Registraduría frente al registro civil, pero desconoce su ámbito esencialmente de protección al efectivo reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica tanto de las comunidades étnicas como de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en virtud de lo dispuesto en los artículos 7, 330 y 55 transitorio de la Constitución Política, respectivamente. Así mismo, con la Constitución Política de 1991 se proclamó como fundamental el derecho de toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 14), así como que imprimió un reconocimiento de la participación y pluralismo

como elementos esenciales del Estado y garantizó expresamente la coexistencia de distintas razas, géneros, etnias, pensamientos y religiones.

Con fundamento en ello, el Legislador realizó las reformas al artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 a partir del Decreto 2158 de 1970 y de la Ley 962 de 2005, con las que dispuso que el registro civil de las personas sería llevado en el territorio nacional por los Registradores Especiales, Auxiliares y Municipales del Estado Civil, y que excepcionalmente se podría autorizar para esa finalidad a *los notarios, a los alcaldes municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas.*

La reforma legal del 2005 debe ser entendida entonces como la extensión de una protección a favor de todas las comunidades étnicas para garantizar el reconocimiento efectivo de su derecho a la personalidad jurídica, el cual debe cobijar igualmente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Ciertamente, no se refiere a una simple determinación de una función de la Registraduría a partir de la Ley 962 de 2005, como norma proferida en vigencia de la Constitución de 1991.

En esa medida, con la reforma de la Ley 962 de 2005 se extendió la protección del derecho a la personalidad jurídica de estas personas para garantizar que, incluso, las comunidades indígenas puedan llevar el registro civil cuando la Registraduría no pueda prestar el servicio en una parte del territorio, lo cual debe extenderse a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.