

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-520 DE 2023

Referencia: Expediente D-15259

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970¹

Demandantes: Liliana Patricia Altamiranda y otro

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión. *La Corte declaró exequible la disposición demandada, 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.*

La Corte constató la configuración de una omisión legislativa relativa en cuanto el legislador, al adoptar la disposición demandada, desconoció el mandato constitucional que le impone al Estado el deber de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Dicho mandato constitucional implica para el legislador, al ejercer sus competencias normativas, el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para materializar el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, en particular al expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos²; dividir el territorio para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado³; distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales⁴; o acudir a los mecanismos de descentralización, delegación o desconcentración para el desarrollo de la función administrativa, entre otras materias.

El Legislador, sin embargo, al regular la competencia del Registrador Nacional del Estado Civil para autorizar la función de “llevar el registro del estado civil” a ciertas autoridades, incluyó como destinatarios de dicha autorización a los

¹ “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas” (parcial) modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005.

² Artículo 150-23 de la Constitución.

³ Artículo 285 de la Constitución.

⁴ Artículo 288 de la Constitución.

jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, pero no tuvo en cuenta a los consejos comunitarios, en cuanto autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), respecto de las cuales cabe exigir, en materia de registro civil, las mismas garantías de reconocimiento y protección étnica y cultural.

La no inclusión de los consejos comunitarios configuró, además, un trato desigual, sin ninguna razón que justifique su exclusión de la autorización que, para llevar el registro civil, puede otorgar el Registrador a las autoridades enunciadas en la disposición demandada, pese a que, al igual que las comunidades indígenas, representan comunidades étnicas diversas que pueden encontrarse geográficamente distantes de las cabeceras municipales, presentan especificidades culturales y hablan lenguas y dialectos propios, que pueden justificar ser autorizadas por el Registrador Nacional para llevar el registro civil de sus comunidades.

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución Política y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991⁵, decide la demanda de inconstitucionalidad presentada, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, por los ciudadanos Liliana Patricia Altamira y Libardo José Ariza Higuera, contra el 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas” en la forma como fue modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005⁶.

I. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

DECRETO LEY 1260 DE 1970⁷

“<Artículo modificado por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970 y por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005.> ARTÍCULO 118. 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.

PARÁGRAFO. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá establecer la inscripción de registro civil en clínicas y hospitales, así como en instituciones

⁵ Mediante el cual se regula el “régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, conforme a las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

⁶ Mediante auto del 18 de mayo de 2023, el despacho sustanciador admitió la demanda y dispuso (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación; (ii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho; (iii) la fijación en lista; y (iv) con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a expertos para que se pronunciaran sobre los argumentos de la demanda.

⁷ Diario Oficial No. 33.118 del 5 de agosto de 1970.

educativas reconocidas oficialmente, conservando la autorización de las inscripciones por parte de los Registradores del Estado Civil”.

(...)

II. LA DEMANDA

1. A juicio de los demandantes, la expresión “cabildos indígenas” contenida en el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, vulnera los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución Política y los artículos 1.2⁸, 2.2⁹ y 5.a¹⁰ del Convenio 169 de la OIT¹¹ que consideran forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, por las siguientes razones que agrupan en dos cargos:

2. ***El primer cargo*** lo hacen consistir en la presunta omisión legislativa relativa pues se refiere a que el Legislador no facultó a la Registraduría Nacional del Estado Civil para autorizar excepcional y fundadamente a los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para llevar el registro del estado civil. Esto supondría una transgresión de los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT. Señalaron que el legislador usó exclusivamente la expresión “cabildos indígenas” donde debería decir también comunidades NARP. A juicio de los demandantes, tal omisión se explica a partir de la situación histórica de discriminación e invisibilización que han sufrido estas comunidades. Aclararon en todo caso que, si bien la protección de los cabildos indígenas es legítima, la discriminación de la población NARP afecta sustancialmente la cláusula general de igualdad fijada en la Constitución.

3. El ***segundo cargo*** lo hacen consistir en la presunta infracción del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razones étnicas. Tras adelantar un juicio intermedio de igualdad, concluyeron que la norma demandada incluyó a los cabildos indígenas como única expresión de la identidad y diversidad étnica y cultural del país, lo que derivó en la discriminación de la población NARP.

4. Según los demandantes, no haber incluido dentro de los destinatarios de la autorización para llevar el registro del estado civil a los consejos comunitarios, mientras sí a los cabildos indígenas, vulnera el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminar a las comunidades negras, y transgrede los artículos 1, 7, 93, 246, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT.

⁸ Artículo 1.2: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”

⁹ Artículo 2.2: “2. Esta acción [con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad] deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”

¹⁰ Artículo 5.a: “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: (...) a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”.

¹¹ Teniendo en cuenta que el Convenio 169 de la OIT fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley 21 de 1991, en virtud de lo contemplado en el artículo 93-2 de la Constitución Política.

III. INTERVENCIONES

(i) Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados¹²

5. **La Defensoría delegada para Asuntos Constitucionales y Legales** solicitó a esta Corte acoger las pretensiones de los demandantes y, en consecuencia, declarar la *exequibilidad condicionada* de la disposición acusada bajo el entendido de que sus efectos no solo cobijan a los miembros de las comunidades indígenas, sino también a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en su condición de grupo étnico e incluso al pueblo Rrom o Gitano del país.

6. Consideró que el fundamento para la inclusión de las comunidades indígenas es el reconocimiento a su integridad cultural, social y económica, que amerita un trato diferencial frente a los demás ciudadanos. Y que este trato debe extenderse hacia todos los grupos étnicos reconocidos constitucionalmente, puesto que lo contrario daría lugar a un tratamiento desigual injustificado.

7. Destacó además, que si bien la medida desarrollada por el ejecutivo es previa a la Constitución Política de 1991, es necesario ajustarla a la Carta vigente incluyendo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras dentro de los destinatarios que contempló el Decreto Ley 1260 de 1970.

8. Pese a señalar que el juicio integrado de igualdad es una herramienta metodológica para analizar los casos en los que una norma posiblemente vulnera el principio de igualdad, en su intervención se limitó a señalar que, al no incluir a las demás comunidades étnicas, la norma dio un trato desigual a sujetos iguales sin que para ello exista una justificación constitucional. La exclusión de estas comunidades, en tanto pueblos tribales a la luz del Convenio 169 de la OIT, implicaría el incumplimiento de un deber impuesto por el Constituyente, como es el mandato de igualdad que debe orientar la configuración del ordenamiento jurídico.

9. Por su parte, **la Clínica Jurídica de la Universidad Santiago de Cali**¹³ solicitó a esta corporación declarar la *exequibilidad* de la norma demandada, al considerar que no existe omisión legislativa respecto de las facultades de la Registraduría Nacional del Estado Civil para autorizar excepcional y fundadamente a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas para llevar el registro del estado civil.

10. Para justificar su posición, en primer lugar, en el escrito propuso contrastar la legitimidad de los resguardos indígenas con la de los consejos comunitarios de colectividades NARP, en cuanto a las funciones y competencias que dispone la ley. Tras poner de presente el contenido de los artículos 55 transitorio, 56, 285, 286, 329 y 330 de la Constitución Política, así como identificar normas que considera concordantes como la Ley 70 de 1993,

¹² Decreto Ley 2067 de 1991, artículo 13.

¹³ Intervención presentada por Angélica María Valencia, C.C. 1.113.625.388, Jorge Armando Cruz Buitrago, C.C. 14.468.443, Andrés Felipe Cano Sterling, C.C. 16.840.044, en calidad de docentes e integrantes de la Clínica Jurídica en Derechos Humanos; Carolina Becerra Rojas, C.C. 1.193.253.162, Andrés Felipe López Llanos, C.C. 1.005.967.605, Jhon Fredy Guerrero, C.C. 79.220.602, Jesús David Riascos Jory, C.C. 1.006.201.277, Juan Esteban Mejía Vergara, C.C. 1.007.560.629, Ronald Andrés Mejía Rincón, C.C. 1.107.519.268, en calidad de estudiantes del programa de derechos de la Universidad Santiago de Cali e integrante de la Clínica Jurídica de la misma universidad, Laura Andrea Giraldo Ángel, C.C. 1.151.288, en calidad de Directora de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali y Diego León Gómez Martínez, C.C. 14.623.289, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali.

el Decreto Ley 632 de 2018 y el Decreto 1953 de 2014, argumentó que las comunidades NARP no tienen el reconocimiento como entidades territoriales, a diferencia de los territorios de los cabildos indígenas. Afirmó que la falta de tal reconocimiento a las comunidades NARP no implica que carezcan de protección constitucional, pero tampoco que la Corte Constitucional deba reconocer omisiones de los artículos 7, 13 y 70 de la Constitución Política, como lo plantea la demanda.

11. De hecho, aseguró que las razones de la demanda carecen de *certeza*, habida cuenta de que, a su juicio, extraen contenidos y consecuencias de la disposición demandada que no se desprenden objetivamente de esta. Sostuvo que la interpretación en que se apoya la demanda no corresponde a una lectura integral de la disposición demandada, la cual obedece a la voluntad del constituyente de dejar en cabeza del Legislador la responsabilidad de regular el registro civil. Además, argumentó que las afirmaciones de los demandantes tienen un carácter genérico que no logra mostrar la afectación a la igualdad, que tiene un carácter relacional, y por tanto se establece a partir de la relación entre sujetos y situaciones comparables.

12. Adujo también que los argumentos de la demanda carecen de *pertinencia* puesto que, desde su óptica, la exigencia que plantean de que la expresión “cabildos indígenas” del artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 se armonice con el mandato constitucional de proteger la identidad y la diversidad étnica y cultural de las comunidades NARP, resulta insuficiente pues no logra despertar una duda mínima capaz de desvirtuar la presunción de constitucionalidad. Antes bien, a su juicio, la norma censurada incluye dentro del territorio nacional a los registradores especiales, auxiliares y municipales para que estos adelanten el registro de todos los colombianos, lo que incluye a todas las comunidades dentro del territorio.

13. Precisó entonces que los argumentos de los demandantes resultan *claros* en tanto siguen un curso comprensible, pero incumplen los requisitos de *certeza*, *pertinencia*, *especificidad* y *suficiencia*, necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los términos en que lo ha exigido esta Corporación¹⁴, ni para configurar un cargo por omisión legislativa relativa ya que de la norma no se sigue una afectación a los derechos colectivos de las comunidades NARP, una pérdida o transformación de su identidad cultural, ni tampoco una transgresión al principio de pluralismo y diversidad étnica y cultural de la Nación.

(ii) Intervenciones ciudadanas¹⁵

14. Kenneth Burbano y Óscar López Cortés, actuando respectivamente en calidad de director y miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la **Universidad Libre**, solicitaron la *exequibilidad condicionada* de la expresión “cabildos indígenas” contenida en los numerales demandados, bajo el entendido de que también incluye a los consejos comunitarios de comunidades NARP, y las kumpanias del pueblo Rrom.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001, C-189 de 2017 y C-025 de 2020.

¹⁵ Artículos 242-1 de la Constitución Política y 7 del Decreto 2067 de 1991.

15. Manifestaron que, según su criterio, asiste razón a los demandantes cuando afirman que la norma cuestionada discrimina a las comunidades NARP y agregan que también ocurre lo mismo respecto del pueblo Rrom. En ambos casos se genera una omisión legislativa relativa derivada de que la norma facultó a la Registraduría para autorizar excepcionalmente a los cabildos indígenas para llevar el registro del estado civil, pero no otorgó el mismo trato ni a los representantes legales, o a quienes hagan sus veces en los consejos comunitarios de las comunidades NARP, ni a las kumpanias del pueblo Rrom o de las autoridades propias que sus organizaciones designen.

16. Adujeron que las razones para otorgarle la autorización excepcional en materia de registro civil a los cabildos indígenas se fundan en el principio de pluralidad y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículos 7, 70, 310 y 55 transitorio) que consagra la Constitución y que son igualmente el fundamento de los derechos de las comunidades NARP y del pueblo Rrom.

17. Además, sostuvieron que en aras del principio de autonomía no se puede entender de manera restrictiva la expresión “jefes o gobernadores”. Antes bien, que es cada comunidad la que autónomamente deberá decidir qué autoridad será la competente para llevar a cabo las tareas de registro civil.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

18. El 31 de julio de 2023, la Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del término “cabildos indígenas” contenido en el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, bajo el entendido de que incluye a las agrupaciones de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras o Rrom.

19. Examinó los cuatro requisitos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente en la Sentencia C-031 de 2018, en relación con las omisiones legislativas relativas y concluyó que los mismos se cumplen en el presente caso.

20. En primer lugar, que el reproche de inconstitucionalidad se predica de un texto positivo, como lo es el término “cabildos indígenas” contenido en el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, que tácitamente excluye de las consecuencias jurídicas los casos equivalentes o asimilables. En concreto, estimó que dicha disposición prevé la autorización excepcional para llevar el registro civil de las personas dentro del país y para ello habilita a los gobernadores de los cabildos indígenas, pero excluye a las autoridades de las demás comunidades étnicas diversas del país.

21. En segundo lugar, destacó que los artículos 1, 7, 13, 70 y 55 transitorio de la Constitución Política establecen el carácter multicultural de la Nación, el cual impone el deber de conceder igual reconocimiento y respeto a los diferentes grupos étnicos al momento de expedir la legislación, estando prohibida cualquier discriminación normativa por razones de raza.

22. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, estimó que, en la norma bajo control el Legislador incumplió el deber de conceder igual reconocimiento y respeto a los diferentes grupos étnicos del país.

23. En cuarto lugar, advirtió que la exclusión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom, de los efectos de la norma demandada carece de justificación en el cuerpo legislativo, al no habilitar la autorización excepcional de llevar el registro civil de las personas dentro del país a todos los representantes de los grupos étnicos que, conforme a la normatividad vigente sean asimilables a los gobernadores de los cabildos indígenas.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por cuanto la expresión acusada hace parte de una ley, en este caso, el artículo 77 de la Ley 962 de 2005¹⁶, mediante el cual se modificó el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970¹⁷.

2. Cuestiones previas

25. Antes de abordar el estudio material de constitucionalidad, la Corte debe resolver dos cuestiones previas: (i) la aptitud de la demanda y (ii) la pertinencia de integrar la unidad normativa con el resto del 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, en cuanto señala los destinatarios de las autorizaciones que excepcional y fundadamente puede otorgar la Registraduría Nacional para llevar el registro del estado civil.

2.1. Análisis de aptitud de la demanda

26. Los demandantes formulan dos cargos respecto de un único contenido normativo pues, a su juicio, cuando el Legislador dispuso otorgar a la Registraduría Nacional del Estado Civil la facultad de autorizar excepcional y fundadamente a las cabildos indígenas para llevar el registro, debió haber incluido a las comunidades NARP, representadas por los consejos comunitarios y, sin embargo, omitió tal inclusión.

27. Agregan los demandantes que frente a los consejos comunitarios se creó un trato diferenciado no justificado y, por tanto, discriminatorio, pues el mandato de diversidad étnica y cultural no es exclusivo de las comunidades indígenas, sino que incluye a las comunidades NARP. De ahí que la norma genera una desigualdad negativa frente a los consejos comunitarios, que redundan en la imposibilidad de que, siendo autoridades de las comunidades

¹⁶ “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

¹⁷ El cual había sido modificado, a su vez, por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970.

NARP, no puedan llevar el registro civil de sus comunidades previa autorización de la Registraduría Nacional. Lo anterior genera una vulneración de los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 246, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT.

28. Si bien es cierto que los demandantes plantearon dos cargos, la Sala encuentra que no se trata de dos reproches autónomos sino de un cargo único consistente en la posible configuración de una omisión legislativa relativa. En primer lugar, porque ambos cargos apuntan a la vulneración de los mismos artículos de rango constitucional (como ocurre respecto de los artículos 1, 7, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT).

29. En segundo lugar, porque en realidad no ofrecen argumentos para contrastar los cabildos indígenas con los consejos comunitarios, más allá de señalar que ambas son autoridades de comunidades étnicamente diferenciadas y deben ser incluidas en virtud del principio constitucional de reconocimiento de la diversidad cultural de la Nación. En esa medida, el reproche se dirige a cuestionar que el Legislador hubiera omitido incluir a estas autoridades en el listado de aquellas que pueden ser facultadas por la Registraduría Nacional para llevar el registro civil, pese a tener el deber de hacerlo, derivado del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

30. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que los cargos por omisión legislativa relativa y por vulneración del principio de igualdad pueden llegar a constituir cargos independientes y autónomos, toda vez que cada uno de ellos tiene un alcance diferente y exigen una carga argumentativa propia, el caso bajo estudio no permite tal distinción.

31. Las omisiones legislativas relativas ocurren cuando el Legislador “omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella”¹⁸. Estas omisiones pueden ocurrir de distintas formas, tales como (i) cuando el Legislador expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, incluye a ciertos sectores pero no a todos los que debía incluir; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; o (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución¹⁹.

32. Tal como se señalará más adelante, la carga argumentativa de esta censura incluye la de identificar: (i) la existencia de una norma sobre la cual se predique el cargo; (ii) la existencia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador que es omitido por la norma; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente; y (iv) que la falta de justificación genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma²⁰.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-543 de 1996, C-767 de 2014, C-111 de 2022, entre otras.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2022.

33. Por su parte, los cargos por vulneración del principio de igualdad pretenden demostrar que el Legislador dispuso un tratamiento distinto para grupos o personas en situación asimilable, o un tratamiento igual para quienes están en condiciones distintas. La carga argumentativa en este caso incluye demostrar (i) cuáles son los términos de la comparación –personas o grupos de personas, hechos o elementos– que en efecto resulten asimilables; en palabras de la jurisprudencia, establecer el *tertium comparationis*²¹; (ii) la explicación, con argumentos de naturaleza constitucional, acerca de cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas, y (iii) la exposición de la razón precisa por la que no se justifica constitucionalmente dicho tratamiento distinto, es decir, por qué es desproporcionado o irrazonable²².

34. En este caso, la Sala constata que el reproche no se funda en sentido estricto en una comparación entre dos grupos –los cabildos indígenas de un lado y los consejos comunitarios del otro– a la luz del cuestionado trato diferenciado que dispuso la ley, y en consecuencia, el cargo propuesto no corresponde a uno por violación al principio de igualdad²³. Por el contrario, el cargo cuestiona que el Legislador hubiera omitido incluir a los consejos comunitarios dentro de las autoridades que pueden ser facultadas excepcional y fundadamente por la Registraduría Nacional para llevar el registro.

35. Así entendido el cargo único, se valorará si cumple con los requisitos exigidos a las demandas de inconstitucionalidad contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991²⁴, así como los desarrollados por la jurisprudencia constitucional²⁵, incluyendo aquellos necesarios para formular un cargo por omisión legislativa relativa.

La demanda cumple con la carga argumentativa requerida para la formulación de los cargos de inconstitucionalidad

36. La demanda en su conjunto resulta *clara*, pues es fácilmente comprensible el reproche que los demandantes formulan de la norma y las razones por las cuales estiman vulnerados los preceptos de rango constitucional. Tal como se señaló, los demandantes cuestionan que el Legislador no hubiera incluido a los consejos comunitarios en el listado de las autoridades que pueden ser facultadas excepcional y fundadamente por la Registraduría Nacional para llevar el registro. Tal como expusieron los demandantes, mientras en cumplimiento del reconocimiento al pluralismo jurídico el Legislador incluyó los cabildos indígenas, no consideró otras autoridades de comunidades

²¹ Corte Constitucional sentencias C-748 de 2009, C-084 de 2020, C-127 de 2020, C-433 de 2021, entre otras.

²² Corte Constitucional Sentencia C-345 de 2019

²³ En la Sentencia C-277 de 2019, esta corporación efectuó un análisis inverso en el que concluyó que no se configuraba una omisión legislativa relativa respecto del artículo 20 de la Ley 1780 de 2016 –como lo afirmaba el demandante– sino un cargo por vulneración al principio de igualdad pues se estaban cuestionando un “tratamiento desigual entre iguales”.

²⁴ Artículo 2: “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. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado. 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

²⁵ A partir de la Sentencia C-1052 de 2001, esta corporación sistematizó los requisitos de procedibilidad señalando que las razones formuladas deben cumplir las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Además, en la Sentencia C-283 de 2013, se precisó que “hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el autor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada”.

étnicamente diferenciadas que también quedarían incluidas bajo el mismo enfoque de diversidad étnica.

37. Además, satisface el requisito de *certeza* en tanto que la demanda recae sobre una proposición jurídica vigente en el ordenamiento jurídico, y que además, el cargo versa sobre el alcance objetivo del texto normativo. Sobre este particular, la Universidad Santiago de Cali llamó la atención sobre la falta de certeza del cargo, señalando que “las razones constitucionales que faculta a la Registraduría Nacional del Estado Civil para autorizar excepcional y fundadamente a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas para llevar el registro del estado civil, se basan en un marco constitucional que parte del derecho a la identidad de los grupos y comunidades étnicas, pero no excluye a las comunidades NARP, como tampoco protege en exclusiva a ciertos grupos étnicos como son los cabildos indígenas”²⁶. Sin embargo, tal censura desconoce que los cabildos indígenas no representan a los pueblos étnicamente diversos en general, sino que son la forma de gobierno propia de las comunidades indígenas. De modo que una primera lectura de la norma sí lleva a concluir, como lo formulan los demandantes, que al momento de reconocer las autoridades comprendidas por la norma, el Legislador incluyó a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, sin que hubiera considerado a los consejos comunitarios, pese a que se trata de dos autoridades étnicas distintas.

38. El cargo además es *pertinente* en tanto formula un debate de rango constitucional. Así pues, los demandantes fundamentan la omisión legislativa relativa en que el Legislador desatendió normas que están insertas en la Constitución o que tienen rango superior por la vía de integrar el bloque de constitucionalidad. Específicamente, el mandato del Legislador de considerar las distintas comunidades étnicas se desprenden, para los demandantes, de los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 246, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT, y contrastan tal mandato con la disposición demandada.

39. Así mismo, la demanda cumple con el requisito de *especificidad* en tanto que permite adelantar un contraste puntual, objetivo y verificable entre la disposición demandada y los artículos constitucionales individualizados.

40. También se encontró satisfecho el requisito de *suficiencia* pues el cargo logra despertar una mínima duda en relación a si el Legislador debía incluir a las comunidades NARP dentro de aquellas destinatarias de la norma, al momento de permitir a la Registraduría Nacional que, de forma excepcional y fundada, autorizara a otras autoridades para cumplir con la función registral; y, si el Legislador desatendió injustificadamente este deber. De ahí que la demanda logra elevar una duda que deberá resolverse luego de un análisis de fondo.

41. La Sala reitera que la demanda no plantea un verdadero cargo por vulneración del principio de igualdad, sino uno por omisión legislativa relativa. Así, el análisis de constitucionalidad de la norma que se pretende no se funda en comparar o contrastar los cabildos indígenas con los consejos comunitarios, para derivar de allí un tratamiento injustificado. Los argumentos de los

²⁶ Intervención Universidad Santiago de Cali, p. 6.

demandantes apuntan a cuestionar al Legislador en tanto omitió referirse a los consejos comunitarios como destinatarios de la norma, contrarió el deber constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, contenido en los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 246, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT. En consecuencia, la Sala analizará si la demanda cumple los requisitos argumentativos exigibles y propios de los cargos por omisión legislativa relativa.

La demanda cumple con los requisitos especiales para estructurar un cargo por omisión legislativa relativa

42. De manera excepcional, el silencio del Legislador puede ser objeto de control jurisdiccional a través de la acción pública de inconstitucionalidad siempre que se cuestione una omisión de carácter relativo²⁷. Este fenómeno se presenta cuando el Legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella”²⁸. La omisión legislativa relativa puede ocurrir por diversas vías, las cuales han sido identificadas por la jurisprudencia de la siguiente manera: (i) cuando el Legislador expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, incluye a unos sectores pero no a todos los que debía incluir; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, excluyendo expresa o tácitamente a un grupo de personas de los beneficios que otorga; y (iii) cuando, al regular una institución, el Legislador omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución²⁹.

43. En línea con lo anterior, la Corte ha señalado los elementos que deben cumplirse para plantear un cargo de esta naturaleza³⁰. (i) El primero consiste en que la omisión se atribuya a una norma específica y concreta, dado que como se expuso anteriormente, una censura sobre una omisión absoluta del Legislador no constituye objeto de control. (ii) Que exista un deber específico impuesto por la Constitución Política al Legislador que ha sido omitido. (iii) Que la omisión carezca de justificación o desatienda el principio de razón suficiente. Y (iv) que la omisión genere un trato desigual e injustificado para los sujetos excluidos.

44. En el caso concreto, el cargo satisface la carga especial para construir un cargo por omisión legislativa relativa. Así, (i) los demandantes señalaron la expresión “cabildos indígenas” como el contenido normativo respecto del cual se predica la omisión, la cual se encuentra contenida en el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, mediante el cual se modificó el artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970. Advirtieron que esta norma excluye a las autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), pues el Legislador no facultó a la Registraduría Nacional para autorizarlas a que lleven el registro del estado civil. (ii) Expusieron que el Legislador está obligado, según los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio todos constitucionales,

²⁷ Lo contrario ocurre cuando se alega una omisión legislativa absoluta, es decir, cuando se cuestiona una ausencia total de regulación, pues en estos casos la Corte invariablemente ha señalado que no tiene competencia para pronunciarse al respecto. Ver entre otras, las sentencias C-041 de 2002, C-583 de 2015, C-191 de 2019, C-122 de 2020 y C-110 de 2023.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020.

²⁹ Corte Constitucional, sentencias C-767 de 2014, C-243 de 2014, C-005 de 2017, C-110 de 2018, C-289 de 2019, entre otras.

³⁰ Un recuento histórico sobre la evolución de los requisitos argumentativos en la formulación de los cargos por omisión legislativa relativa puede consultarse en la Sentencia C-433 de 2021 en el numeral 2.1.

así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT, a garantizar la pluralidad y la diversidad étnica y cultural de los distintos pueblos y comunidades del país. (iii) Explicaron que el Legislador careció de razón suficiente para introducir una exclusión de las comunidades NARP de las consecuencias jurídicas de la norma, tal y como consta en la exposición de motivos de la Ley 972 de 2005 que modificó la disposición demandada para incluir dentro de las autoridades destinatarias de la norma a los cabildos indígenas sin considerar otras comunidades étnicamente diferenciadas. Y además (iv) explicaron que la omisión genera un trato desigual e injustificado para los sujetos excluidos.

2.2. Necesidad de integrar la unidad normativa de la expresión “cabildos indígenas” con el resto del numeral 1º del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970

45. Con fundamento en lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991³¹, la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad excepcional de integrar al estudio de constitucionalidad otras normas no demandadas, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que no fueron demandadas, o (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad³².

46. En este caso es necesaria la integración de la unidad normativa de la expresión “cabildos indígenas” con el resto del numeral 1º del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, en cuanto su control de constitucionalidad sólo resulta posible si se relaciona con la materia regulada, en este caso la función de llevar el registro del estado civil de las personas, y con los sujetos que enuncia la disposición demandada a quienes el Registrador Nacional del Estado Civil puede autorizar para ejercer dicha función, entre ellos los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas. Esto es así porque no necesariamente toda regulación que se refiera a las comunidades indígenas debe igualmente, en todos los casos, referirse a todas o a otras comunidades étnicas, pues la igualdad de trato respecto de las comunidades indígenas sólo puede ser establecida en cada caso concreto y dependiendo de la materia regulada. Sobre el particular es importante recordar que el constituyente reconoció a las comunidades indígenas derechos, prerrogativas o tratamientos especiales en determinadas materias, como la función jurisdiccional dentro de su ámbito territorial conforme a sus propias normas y procedimientos (artículo 246), el reconocimiento de sus territorios como entidades territoriales (artículo 286), o el gobierno de sus territorios por sus propias autoridades conforme a sus usos y costumbres, dentro del cual ejercerán las funciones que la propia Constitución les atribuye (artículo 330), entre otras.

³¹ Inciso 3º, artículo 6º del Decreto 2067 de 1991: “El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman la unidad normativa con aquellas otras que declarar inconstitucionales”.

³² Corte Constitucional, sentencias C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017, C-120 de 2018, C-047 de 2021, entre otras.

47. Así, aunque los demandantes circunscribieron su demanda a la expresión “los cabildos indígenas” contenida en el numeral 1° precitado, tal como se analizó en el apartado 2.1., la alegada omisión legislativa relativa en realidad se dirige a cuestionar la no inclusión de los consejos comunitarios entre los sujetos que el Registrador puede autorizar para llevar el registro del estado civil.

48. Así las cosas, no es posible predicar un contenido autónomo de la expresión demandada, sin una lectura integral del numeral 1° del citado artículo, por lo que la sala encuentra configurado el supuesto en que el contenido deóntico de la expresión demandada no es autónomo y, por lo mismo, para entenderla y aplicarla es necesario integrarla con el resto del numeral.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

49. Una vez confirmada la aptitud de la demanda que habilita un pronunciamiento de fondo, corresponde a la Corte determinar si el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no haber contemplado que la Registraduría Nacional del Estado Civil pudiera autorizar, excepcional y fundadamente, a los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para llevar el registro del estado civil, pese al mandado derivado de los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, así como los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT.

50. Para resolver este problema jurídico la Corte abordará la función de la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de registro civil (4); los principios constitucionales que orientan la función administrativa y el deber del Legislador de desarrollarlos (5); el principio de la diversidad étnica y cultural en la Constitución, y (6) finalmente, resolverá el caso concreto (7).

51. La Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, la Universidad Libre y la Procuradora General de la Nación, pidieron a la Sala que se pronunciara sobre la omisión legislativa relativa respecto de las comunidades Rrom o gitanas. La Sala, sin embargo, constata que estos no fueron invocados por los demandantes. Por tal razón, y dado que la Corte carece de competencia para ejercer control oficioso de constitucionalidad, no se pronunciará sobre la no inclusión de tales comunidades. Además, porque tampoco se configura ninguna de las hipótesis que permiten modificar los términos del juicio de constitucionalidad propuesto en la demanda, ni obran elementos de juicio en el expediente que evidencien una situación de abierta inconstitucionalidad³³ respecto de dichas comunidades.

4. Función de la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de registro civil

52. El registro civil es un instrumento que da cuenta de aspectos del estado civil de las personas como el nacimiento y el nombre –a través del registro civil de nacimiento–, las relaciones familiares –a través de los datos de filiación y

³³ Corte Constitucional, sentencias C-257 de 2016 y C-433 de 2021.

del registro civil de matrimonio—, y la extinción de la vida —a través del registro civil de defunción. De acuerdo con el artículo 101 del Decreto Ley 1260 de 1970, “el estado civil debe constar en el registro del estado civil. El registro es público y los libros, tarjetas, así como copias y certificados que con base en ellos se expidan son instrumentos públicos, regulados por el derecho administrativo colombiano”.

53. De otro lado, permite acreditar la edad de una persona y, por tanto, su mayoría de edad, lo que deriva en el atributo de la capacidad legal y en el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos que la Constitución le atribuye. Dado que el registro civil es requisito *sine qua non* para la expedición de la tarjeta de identidad —para los menores de edad— y de la cédula de ciudadanía —para los mayores—, la imposibilidad de inscripción del nacimiento de una persona en el registro implica una verdadera negación de su derecho a la identidad³⁴.

54. De modo que el registro civil es un instrumento que va más allá de la anotación de los datos del estado civil de una persona, pues a partir de la determinación de su individualidad es posible materializar íntegramente los derechos derivados del atributo de la personalidad jurídica³⁵. De ahí que la función de llevar el registro civil se encuentre estrechamente relacionada con el reconocimiento de derechos de diversa naturaleza razón por la que resulta trascendental que su prestación sea eficiente para todos los habitantes del territorio nacional y atienda a la diversidad étnica y cultural de la nación.

55. De conformidad con el inciso segundo del artículo 266 de la Constitución Política, el Registrador Nacional del Estado Civil “ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, *el registro civil* y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga”³⁶. En concordancia con lo anterior, el artículo 131 constitucional, señala que “*compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, (...)*. 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”.

56. Antes de la Constitución de 1991, el Decreto Ley 1260 de 1970 “por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas”, estableció en su artículo 1º que “el estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley”.

³⁴ Ver al respecto las sentencias T-329A y T-929, ambas de 2012. En el primer caso, la Sala conoció de una tutela interpuesta por un ciudadano que fue capturado y procesado por los delitos de hurto calificado y agravado. Dado que no tenía cédula, la fiscalía ofició a la Registraduría Nacional para su tramitación y expedición, sin embargo, esta entidad se negó aduciendo que era competencia de la fiscalía lograr la plena individualización de un ciudadano procesado penalmente. La falta de cedulación provocó la imposibilidad de que se pudiera concluir el proceso penal a través de la celebración de la diligencia de audiencia de individualización de pena. En la segunda de ellas la Sala estudió un caso en el que la demandante era una persona adulta mayor en situación de indigencia, quien requería el reconocimiento de prestaciones sociales y económicas como el subsidio de alimentación. Tras seis años de haber solicitado su cédula, interpuso tutela la cual le fue concedida tras acreditar que la actuación de la Registraduría también vulneró los derechos de la demandante a su personalidad jurídica, lo que redundó en la dificultad para recibir los subsidios económicos a los que tenía derecho.

³⁵ Un breve recuento sobre la jurisprudencia relacionada con la relevancia del registro civil en el ejercicio de los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, identidad y libre desarrollo de la personalidad se encuentran en la Sentencia T-248 de 2022.

³⁶ Dado que la norma que se analiza en esta oportunidad recae exclusivamente sobre la función de llevar el registro, se aborda este aspecto cuando se habla de la función registral. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Política, la Registraduría Nacional del Estado Civil conforma la organización electoral junto con el Consejo Nacional Electoral.

57. La redacción original del artículo 118 del precitado Decreto, asignó la función de llevar el registro civil “dentro del territorio nacional, [a] los notarios, y en los municipios que no sean sede de notaría, [al] alcalde municipal”, y a la vez, previó que “la oficina central podrá autorizar, excepcional y fundadamente, a los corregidores e inspectores de policía para llevar el registro del estado civil”. Lo anterior, en concordancia con el artículo 3 del Decreto Legislativo 960 de 1970 “por el cual se expide el Estatuto del Notariado”, según el cual competía a los notarios “13. Llevar el registro del estado civil de las personas en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritos en la Ley”.

58. Ambas disposiciones fueron estudiadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-601 de 1996 mediante la cual declaró su exequibilidad. En aquella oportunidad, la Corte fundamentó su decisión en que la Constitución no reservó de manera exclusiva al Registrador Nacional del Estado Civil la función en concreto de llevar materialmente el registro civil de las personas, sino que le señaló la posibilidad genérica de dirigirlo y organizarlo. Además, afirmó que, sin lugar a dudas, “la voluntad del Constituyente consistió en dejar en cabeza del Legislador la responsabilidad de delimitar, en materia de registro civil, el ámbito funcional del organismo público nacional y el de los particulares a quienes autorizó para prestar un servicio público”.

59. Con el Decreto 2158 de 1970 se modificó y adicionó el Decreto Ley 1260 de 1970, con el objeto de incluir en el artículo 118 a los registradores municipales del estado civil como autoridades encargadas de llevar el registro civil de las personas en los municipios que no fueran sede de notaría³⁷. Y adicionalmente, dispuso que “la Superintendencia de Notariado y Registro *podrá autorizar, excepcional y fundadamente*, a los delegados de los registradores municipales del estado civil y a los corregidores e inspectores de policía para llevar el registro del estado civil” (énfasis añadido). En todo caso, cabe resaltar que hasta esa modificación la función registral estaba principalmente a cargo de los notarios y solo excepcionalmente a cargo de los registradores municipales y, en su defecto, de los alcaldes municipales.

60. Paulatinamente, la autoridad encargada de la función registral pasó a ser el Registrador Nacional. En efecto, en el Decreto Ley 2241 de 1986 “por el cual se adopta el Código Electoral” se dispuso que “a partir del 1 de enero de 1987, la Registraduría Nacional del Estado Civil asumirá gradualmente el registro del estado civil de las personas. Los notarios y demás funcionarios encargados de esa función, continuarán prestándola hasta cuando de ella se hagan cargo los registradores o sus delegados, según determinación del Registrador del Estado Civil” (artículo 217).

61. En la Sentencia C-896 de 1999, la Corte señaló que ese traspaso gradual de las funciones registrales no resultaba inexecutable. Con fundamento en las consideraciones jurisprudenciales fijadas en la Sentencia C-601 de 1996, concluyó que autoridades distintas del Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados, pueden ser autorizadas para llevar el registro del estado civil, en tanto esta no es una función exclusiva y excluyente del Registrador Nacional. Pese a lo anterior resaltó que solo a éste funcionario compete la responsabilidad

³⁷ Tras la modificación incluida por el Decreto 2158 de 1970, el texto del artículo 118 quedó así: “son encargados de llevar el registro del estado civil de las personas: 1. Dentro del territorio nacional, los notarios, y en los municipios que no sean sede de notaría, *los registradores municipales del estado civil de las personas*, o en su defecto, los alcaldes municipales” (énfasis añadido).

genérica de dirigirlo y organizarlo, pero que la labor material y directa del registro puede ser atribuida por la ley a otras autoridades. Recordó que en la discusión de los constituyentes sobre el artículo 266 constitucional³⁸ se descartó la redacción que atribuía al Registrador “de manera exclusiva” la competencia de llevar el registro del estado civil de las personas. Así pues, en la sesión del 13 de junio de 1991, se pusieron de presente las dificultades prácticas que se podían derivar de concentrar en la Registraduría Nacional del Estado Civil la función registral³⁹.

62. Además, consideró la Corte que las normas que permiten que algunos funcionarios públicos puedan llevar el registro del estado civil de las personas “ponen en ejecución la figura de la desconcentración administrativa a la que se refiere el artículo 209 de la Carta”, y concluyó que “la atribución de funciones registrales a las autoridades que menciona la norma acusada, encuentra un claro soporte constitucional, y no vulnera el artículo 266 superior, toda vez que la función que compete a la Registraduría Nacional del Estado Civil, no es exclusivamente suya”. En todo caso, recordó que corresponde al Legislador, en virtud de la libertad de configuración normativa, establecer las condiciones y las modalidades del ejercicio de la función registral del estado civil.

63. Observa la Sala que este análisis adelantado en las sentencias C-601 de 1996 y C-896 de 1999 debe entenderse en el contexto del *tránsito normativo* hacia la Constitución de 1991, que introdujo la figura del Registrador Nacional (art. 266), a quien le asignó la función de dirigir y organizar el registro civil. Asimismo, definió como servicio público aquel prestado por los registradores, cuya reglamentación corresponde al Legislador (art. 131).

64. En efecto, tanto el texto original del artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, como la modificación introducida por el Decreto Ley 2158 de 1970 definieron a los notarios como los competentes para llevar el registro civil de forma principal y, solo subsidiariamente, otros funcionarios –entre los que se contaban los registradores municipales con ocasión al Decreto Ley 2158 de 1970–. Con el Decreto Ley 2241 de 1986 se invirtió dicha asignación de competencias y se estableció que la Registraduría asumiría el registro del estado civil de las personas y, de manera transitoria, los notarios y demás encargados de esa función.

65. Adicionalmente, la propia ley definía la habilitación de otras autoridades en supuestos específicos en que no era dable que ejerciera la función de llevar el registro civil la autoridad principal. Así pues, el Decreto Ley 1260 de 1970 en su versión original dispuso que solo en los municipios que no fueran sede de notaría, el alcalde municipal sería el encargado de llevar el registro civil de las personas. En el Decreto Ley 2158 de 1970, el orden en la distribución de la función registral se asignó en primer lugar a los notarios, y solo en los

³⁸ Artículo 266 de la Constitución Política: “El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funcione. || <Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga. (...)”.

³⁹ Así pues, en su intervención, el entonces ministro de gobierno, y quien fuera registrador del estado civil, Humberto de la Calle, puso de presente lo que a su juicio podía conllevar una “concentración excesiva de poder, si un solo organismo está en capacidad de dar vida a una persona, luego identificarla como menor de edad, luego incorporarla al sistema de identificación de los ciudadanos, trasladarla al censo electoral y luego darla de baja por muerte en un ciclo vital completo que confiado a una sola entidad (...)”. Asamblea Nacional Constituyente, Informe de la sesión plenaria del 13 de junio de 1991.

municipios que no son sede de notaría, a los registradores municipales, o en su defecto, a los alcaldes municipales. En todo caso, se previó la posibilidad de que la oficina central, o la Superintendencia de Notariado y Registro, autorizara excepcional y fundadamente a los corregidores e inspectores de policía para llevar a cabo dicha función.

66. Esta aproximación normativa cambia con la Ley 962 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, cuyo artículo 77 modificó el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, asignando la competencia solamente a la Registraduría, de acuerdo con el mandato constitucional, y eliminando las asignaciones subsidiarias a otras autoridades que se hacían de manera directa en la norma precitada. En efecto, dice la disposición: “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”.

67. Se trata de la primera regulación de la mencionada competencia que se hace después de la expedición de la Constitución de 1991 y, por tanto, bajo la vigencia del nuevo marco, que contiene dos disposiciones principales en la materia. El inciso segundo del artículo 266 superior establece que el Registrador Nacional del Estado Civil “ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, *el registro civil* y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga”. En concordancia con lo anterior, el artículo 131 constitucional señala que “*compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, (...)*. 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 ”.

68. En este marco, con el artículo 77 de la Ley 962 de 2005 que modificó el 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, la asignación de la función registral quedó a cargo de los Registradores Especiales, Auxiliares y Municipales del Estado Civil, sin que el legislador hubiera, *ex ante*, asignado dicha función de forma residual a otras autoridades. En cambio, incluyó la fórmula que permite a la propia Registraduría autorizar, de forma excepcional y fundada, a los notarios, 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 de las personas. La competencia quedó atribuida así a la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien conserva en todo caso la dirección y organización del registro civil de las personas, en cuyo ejercicio puede autorizar a otras autoridades para llevar el registro del estado civil.

69. El análisis de constitucionalidad que efectuó esta Corporación en las sentencias C-601 de 1996 y C-896 de 1999 en las que se declaró exequible la posibilidad de habilitar a otras autoridades a llevar el registro civil de las personas sigue vigente y es aplicable, pues, se reitera, la Constitución de 1991 no reservó dicha competencia de manera exclusiva al Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, constata la Sala que en virtud de la modificación

introducida por la Ley 962 de 2005, el Legislador se abstuvo de atribuir la función registral residual a otras autoridades y, en cambio, optó por habilitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en ejercicio de sus competencias, autorizara a los particulares o a las entidades públicas enunciadas en el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, cuando hubiera razones excepcionales y fundadas. De ahí que, cuando estas autoridades o particulares, distintos de la Registraduría o sus delegados, ejercitan la función registral, lo hacen por virtud de la autorización de la Registraduría Nacional y no ya por virtud de la ley.

5. Los principios constitucionales que orientan la función administrativa

70. El artículo 2 de la Constitución Política señala que las autoridades de la República están instituidas “para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. A su vez, el numeral 23 del artículo 150 de la Carta Política dispone que corresponde al Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. En esa misma línea, el artículo 365 superior dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y es su deber asegurar la prestación *eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*.

71. Una lectura conjunta de los artículos 2 y 209⁴⁰ constitucionales, lleva a concluir que no sólo el ejercicio de la función administrativa debe garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos a todos los ciudadanos, asegurar su bienestar general y velar por el goce efectivo de los derechos, sino que también el Legislador está llamado a contribuir a esos propósitos en el diseño de las herramientas normativas que posteriormente ejecutarán las autoridades administrativas⁴¹.

72. En tal sentido, esta corporación ha destacado que, al expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas, el Congreso debe procurar la satisfacción del interés general, y para ello, concretar los principios constitucionales que orientan la función pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política⁴².

73. En definitiva, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración de las normas para el ejercicio de una correcta administración pública, para lo cual debe hacer uso de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, como lo establece la Carta Política. No obstante, en su configuración debe propender por asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y la materialización de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad⁴³.

⁴⁰ Artículo 209 de la Constitución Política: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. || Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-826 de 2013.

⁴² Corte Constitucional, sentencias C-109 de 2002 y C-098 de 2019.

⁴³ En concordancia con el artículo 209 constitucional, el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 “por la cual dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” señala que “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y

74. Especialmente relevantes para el estudio que se adelanta, son los de igualdad y eficacia. El principio de eficacia implica para la administración pública el cabal cumplimiento de los fines constitucionales del Estado, de modo que sus actuaciones produzcan resultados concretos y oportunos, con los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de dichos resultados.

75. Este principio no sólo está contenido en el artículo 209 de la Constitución, sino en varios preceptos de rango superior. Así, el artículo 2º prevé como uno de los fines esenciales del Estado, el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución. El artículo 365 señala que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. *Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”⁴⁴.

76. Así, cuando el legislador asigna competencias o faculta su delegación, debe propender por el ejercicio de una función pública eficaz para todos los habitantes, que por tanto tenga en cuenta sus diferencias, incluyendo las étnicas y culturales, de tal manera que procure la igualdad material en el acceso a servicios y a la administración pública.

77. En el mismo sentido y en concordancia con el artículo 13 de la Carta, el principio de igualdad implica una obligación para el Estado y sus agentes de brindar la misma protección y trato a todas las personas. De ahí que la igualdad como principio de la función administrativa implica que la administración pública no pueda establecer distinciones injustificadas entre las personas, “de modo que garantice a todos, en condiciones adecuadas a sus circunstancias, el acceso a ella y a sus funcionarios y la misma importancia en cuanto al disfrute de los beneficios que genera la actividad estatal”⁴⁵.

78. No obstante, en un Estado Social de Derecho, el principio de igualdad propugna no solamente por una igualdad formal, según la cual el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual “ante la ley” y “en la ley”⁴⁶, por lo que se prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas -y corresponde al primer inciso del artículo 13-⁴⁷. Tal principio comprende también la igualdad material, que no sólo reconoce las diferentes condiciones de existencia entre distintos individuos y grupos sociales, sino que

régimen”. Así mismo, el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 –CPACA– reitera en los siguientes términos los principios que deben seguir las autoridades “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

⁴⁴ Los artículos 256 numeral 4º, 277 numeral 5º y 343, contienen mecanismos de control de la gestión pública y sus resultados. (Artículo 256 de la Constitución Política: “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: (...) 4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales” (...). Artículo 277 de la Constitución Política: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas” (...). Artículo 343 de la Constitución Política: “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”). Adicionalmente, en la Sentencia C-035 de 1999 esta corporación definió la relación cercana entre los principios de eficacia, economía y celeridad en la función pública, de la siguiente manera: “los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. (...) El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquellos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado (...)”.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-731 de 1998.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017.

a partir de ello prescribe el deber del Estado de adoptar medidas promocionales de carácter positivo dirigidas a corregir una distribución inequitativa de derechos, servicios, beneficios o bienes, originada –aunque no solo– en circunstancias históricas de discriminación, entre las que se encuentra la raza (art. 13, inciso 1)⁴⁸. Por tanto, se trata de una igualdad real y efectiva, consistente en “tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de forma desigual”⁴⁹, por lo que implica la ejecución de medidas diferenciadas dirigidas, en particular, en relación con sujetos de especial protección constitucional⁵⁰.

79. En este marco, el principio de igualdad material tiene estrecha relación con el principio de diversidad -que se aborda en un apartado subsiguiente- y que exige que el Estado tenga en cuenta las diferencias derivadas de la pertenencia a grupos étnicos, de tal manera que sus miembros puedan acceder en igualdad de condiciones a los servicios del Estado⁵¹.

6. La descentralización por colaboración y la delegación en el ejercicio de la función registral

80. El artículo 209 constitucional precitado, además de señalar los principios que rigen la función administrativa, establece que esta se llevará a cabo mediante *la descentralización, la delegación y la desconcentración*.

81. El concepto de desconcentración ha sido desarrollado principalmente por la legislación. La Ley 489 de 1998 la define como “la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones” (artículo 8º).

82. La delegación es un técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución “en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”⁵². Las autoridades públicas pueden delegar el ejercicio de asuntos expresamente autorizados, salvo aquellas funciones cuyo ejercicio es indelegable, bien porque sobre esta pesa restricción legal, o bien porque la naturaleza de la función no admite delegación⁵³.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2014.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-288 de 2014 y C-306 de 2019.

⁵¹ Dice el artículo 1 en el título “De los principios fundamentales”: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, **participativa y pluralista**, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” En este rasgo fundamental ha profundizado la Corte Constitucional en amplia jurisprudencia.

⁵² Gaceta Constitucional, Tomo 62, página 12, citado por la Sentencia C-306 de 2019. En concordancia, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 consagró la delegación en los siguientes términos: “**Artículo 9º. Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. || Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.”

⁵³ Corte Constitucional, sentencias C-382 de 2000, C-372 de 2002 y C-693 de 2008

83. La jurisprudencia constitucional ha destacado que la diferencia básica entre la desconcentración y la delegación es que la primera “supone que la transferencia de funciones del órgano superior opera directamente por mandato del ordenamiento, mientras que la delegación, si bien presupone una autorización legal, no opera directamente por mandato de la ley, ya que implica la existencia de un acto de delegación”⁵⁴. De otro lado, por su naturaleza, en la desconcentración el órgano superior no puede reasumir la función, es decir, la transferencia de funciones, en cuanto realizada por el legislador, tiene una vocación de permanencia de la que carece la delegación, pues en este último caso el órgano superior siempre puede reasumir la función que ha delegado, tal como lo señala el artículo 211 de la Constitución Política⁵⁵.

84. La desconcentración y la delegación no son medios de acción administrativa excluyentes. En cambio, se trata de mecanismos que comparten el objetivo y sentido constitucional de “descongestionar los órganos superiores de la administración, para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de los intereses generales de los ciudadanos”⁵⁶.

85. Por su parte, la descentralización consiste en el traslado a las autoridades territoriales o a otras autoridades de asuntos que corresponderían a la autoridad central. En ambos casos, la decisión administrativa no se adopta por la autoridad central sino por un ente territorial o por la entidad prestadora del servicio o encargada del ejercicio de las funciones administrativas con la finalidad de garantizar la eficiencia de la administración⁵⁷. A su vez, existen varios tipos de descentralización: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y por estatuto personal.

86. La *descentralización por colaboración*, se presenta cuando la administración pública no asume la prestación de determinados servicios sino que, en virtud de la autorización legal, son los particulares los que ejercen funciones administrativas⁵⁸. Lo anterior ocurre en consideración a que la prestación del servicio resulta más eficiente en cabeza suya que bajo una entidad estatal, y encuentra sustento en los artículos 1º, 2º, 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política. Es el caso, entre otros, de las cámaras de comercio⁵⁹ y los notarios⁶⁰.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-036 de 2005.

⁵⁵ El artículo 211 de la Constitución Política señala que “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. || La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. || La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios”.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencias C-561 de 1991, reiterada por la C-527 de 2017.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias C-561 de 1999, C-727 de 2000, C-624 de 2013.

⁵⁸ De conformidad con el artículo 123, inciso 3º “la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

⁵⁹ En la Sentencia C-909 de 2007, la Corte señaló que las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, del orden legal, de carácter corporativo y gremial, sin ánimo de lucro, que cuenta entre sus funciones las de llevar el registro mercantil y certificar sobre actos y documentos en él inscritos en virtud de la figura de descentralización por colaboración, pues se trata de funciones propias de la administración.

⁶⁰ En la Sentencia C-1508 de 2000, la Corte compiló las siguientes características del servicio notarial: (i) es un servicio público; (ii) de carácter testimonial; (iii) que apareja el ejercicio de una función pública; (iv) dicha función está a cargo de los particulares en virtud del principio de descentralización por colaboración; y (v) a los particulares se les otorga la condición de autoridades. En esta misma línea, en la Sentencia C-1212 de 2001, al analizar el régimen de inhabilidades de los notarios, la Corte expuso que “los 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 la descentralización por colaboración, de conformidad con los artículos 123 inciso final, 210 inciso segundo, y 365 inciso segundo, de la Carta Política”.

87. En este marco, el artículo 5° del Decreto 1010 de 2000⁶¹ que fija las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, señala en el numeral 3 que le corresponde a la entidad “garantizar en el país y el exterior, la inscripción confiable y efectiva de los hechos, actos y providencias sujetos a registro, *proferir las autorizaciones a los entes o autoridades habilitadas legalmente para que concurran en el cumplimiento de dicha función*, y conocer mediante los actos administrativos pertinentes de todo lo relativo a cancelaciones, reconstrucciones, anulaciones, modelos de expedición y demás actos jurídicos sobre el registro civil”. En esta misma línea, el numeral 21 del precitado artículo 5, dispuso la función de “celebrar los convenios que se requieran para que otras autoridades públicas o privadas adelanten el registro civil de las personas” a cargo de la Registraduría.

88. Tal como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, “la voluntad del Constituyente consistió en dejar en cabeza del Legislador la responsabilidad de delimitar, en materia de registro civil, el ámbito funcional del organismo público nacional y el de los particulares a quienes autorizó para prestar un servicio público”⁶², toda vez que la Constitución no reservó exclusivamente la función material de llevar el registro civil de las personas al Registrador Nacional del Estado Civil, sino que le señaló la responsabilidad genérica de dirigirlo y organizarlo.

89. Así pues, las sentencias C-601 de 1996 y C-896 de 1999, al referirse a la competencia que la ley había atribuido directamente a otras autoridades - diferentes de la titular- para llevar en ciertos supuestos la función registral, destacaron que la descentralización por colaboración es una de las formas que la Carta autorizó para el ejercicio de la función pública (artículo 209 C.P.) y “de conformidad con los objetivos de ella, en nada se opone a la dirección y organización del registro civil, a cargo de la Registraduría, el establecimiento de la función específica de llevarlo, en cabeza de los notarios, con miras a facilitar que las personas tengan fácil y permanente acceso a ese servicio público”⁶³.

90. Ahora bien, dado que con la modificación que el artículo 77 de la Ley 962 de 2005 introdujo al artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, la competencia de llevar el registro civil corresponde a la Registraduría, a la vez que la facultó para autorizar a otras autoridades o particulares para que ejerzan la función registral cuando encuentre razones excepcionales y fundadas, la Sala concluye que tal facultad se enmarca en la figura de la delegación.

91. Se trata de una formulación más acorde con los artículos constitucionales 123, 131, 209, 266 y 365, en cuanto atribuyen la función registral al Registrador Nacional, si bien no excluyen la posibilidad de que esta competencia pueda ser confiada a otras personas, públicas o privadas, en los términos dispuestos por el Legislador, en atención a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

⁶¹ “Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.”

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-601 de 1991.

⁶³ Ibid.

7. El principio de la diversidad étnica y cultural en la Constitución de 1991

92. La Constitución Política contiene un reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural y ordena al Estado su protección y garantía. Así pues, el artículo 1º define nuestra organización política como un Estado social de derecho, “organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, y seguidamente, en el artículo 8º dispone que es obligación del Estado y las personas proteger las riquezas culturales de la Nación.

93. Así, el mandato constitucional incluye: “(i) el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de nuestra Nación (art. 7); (ii) la necesidad de que la participación democrática refleje el pluralismo (art. 1); (iii) el reconocimiento no solamente del castellano como lengua oficial en nuestro territorio, sino también de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus territorios (art. 10); (iv) el mandato de igualdad y dignidad para todas las personas, sin discriminación por su lengua, raza, sexo, etc. (art. 13); (v) el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, el reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país, los valores culturales de la Nación y la cultura como fundamento de la nacionalidad (art. 70), (...)”⁶⁴.

94. Para la interpretación de estas cláusulas constitucionales es importante acudir al Convenio 169 de la OIT⁶⁵, vinculante para el Estado colombiano y criterio hermenéutico fundamental⁶⁶, que contribuye a precisar el alcance del deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. Este instrumento prevé que los grupos indígenas y pueblos tribales son destinatarios de una especial protección, y entiende que en esta última categoría se encuentran los grupos sociales que comparten una identidad cultural diferente de la que tiene la sociedad mayoritaria o dominante, es decir, además de los indígenas se reconoce el derecho a la identidad cultural a otros colectivos⁶⁷.

95. Para la identificación de estos colectivos adquieren especial relevancia las categorías de *raza* y *etnia*. La primera es un concepto complejo y controversial que, en su sentido más amplio, designa a “los grupos en que se subdividen algunas especies biológicas y cuyos caracteres diferenciales se perpetúan por herencia”⁶⁸. En algunos escenarios ha sido un término eliminado del ordenamiento jurídico⁶⁹, mientras que en otros, incluyendo el colombiano, es considerado también como un criterio sospechoso de discriminación, o

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-245 de 2022.

⁶⁵ Sobre pueblos indígenas y tribales.

⁶⁶ Algunas sentencias han reconocido la calidad de bloque de constitucionalidad al Convenio 169 de la OIT, entre otras: C-208 de 2007, C-461 de 2008, C-615 de 2009, C-915 de 2010, C-641 de 2012 y C-189 de 2022.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁶⁸ Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 25 de abril de 2022 y citado por la Sentencia T-276 de 2022. Además, en la Sentencia C-194 de 2013, la Corte que estudió una demanda elevada contra el delito de “actos de racismo o discriminación”, contenido en el artículo 134A del Código Penal, señaló que “la raza es un criterio individualizable, que corresponde a la pertenencia a determinada minoría identificable por sus condiciones de carácter morfológico”.

⁶⁹ Es el caso de la Asamblea Nacional Francesa que en 2018 votó por eliminar del artículo 1º de su Constitución Política el vocablo “raza” por ser un potencial incentivo para perpetuar instrumentos de discriminación. Un análisis más amplio sobre el alcance del término *raza* y su distinción frente al concepto de *etnia* se encuentra en la Sentencia T-276 de 2022.

inclusive, “como un criterio positivo de identificación, pertenencia y emancipación entre algunos movimientos sociales afrocolombianos”⁷⁰. Por su parte, la etnia se entiende como “la serie de prácticas tradicionales y colectivas que identifican a un grupo poblacional (lenguaje, creencias religiosas, relación con la tierra, sistema de organización social, entre otros) y que lo diferencian culturalmente de la sociedad mayoritaria. Esta es la premisa en que se soporta el Convenio 169 de la OIT cuando define a los pueblos tribales como aquellos ‘cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial’”⁷¹.

96. La jurisprudencia de esta Corporación ha garantizado el reconocimiento constitucional de la identidad y diversidad cultural, tanto en sede de control abstracto como de control concreto, en aspectos como la participación política⁷², el acceso a la educación superior⁷³, la exención de prestar servicio militar obligatorio⁷⁴, las garantías de la jurisdicción especial para las comunidades indígenas⁷⁵, la vigencia del autogobierno étnico para dirigir sus intereses o dirimir sus conflictos⁷⁶, el diseño e implementación de planes y políticas en beneficio de la comunidad⁷⁷, el uso de sustancias psicoactivas con significado cultural, ancestral y tradicional⁷⁸, la recuperación del patrimonio cultural, arqueológico e histórico⁷⁹, el registro de marcas sobre productos que pertenecen al saber cultural y tradicional⁸⁰, el reconocimiento al derecho a la consulta previa⁸¹, y la excepción al régimen del monopolio de licores⁸².

97. La protección específica y diferenciada de las *comunidades indígenas* se manifiesta en relación con (i) la jurisdicción especial indígena, y la facultad de las autoridades indígenas de ejercer funciones jurisdiccionales; (ii) los territorios indígenas como entidades territoriales conforme al artículo 286 constitucional, en cuya virtud gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y (iii) los territorios indígenas sujetos al gobierno de los consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres, en concordancia con el artículo 330 constitucional. A su vez, de conformidad con los artículos 286 y 287 constitucionales, los *territorios indígenas* son reconocidos como entidades territoriales y en virtud de tal calidad son destinatarios de las garantías de autonomía para la gestión de sus intereses. Dentro de los límites de la Constitución y la ley tienen los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2022.

⁷¹ Convenio 169 de la OIT, artículo 1.1. citado por la Sentencia T-276 de 2022.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-1105 de 2008.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-903 de 2009.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencias T- 973 de 2009, T-201 de 2016, T-009 de 2018, T-103 de 2018. Con fundamento en los artículos 1, 7, 9, 70, 171, 176, 246, 286, 310, 329, 330 y 55 transitorio todos de la Constitución Política, se ha reconocido la diversidad étnica y cultural de la Nación y a su vez, la libre determinación o autonomía de la que gozan los pueblos culturalmente diferenciados. Esto se traduce en la facultad de las comunidades étnicas de determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, darse a conservar sus normas, costumbres, visión del mundo, proyecto de vida, y adoptar las decisiones internas o locales que estimen más adecuadas para la consecución de esos fines, dentro del marco de la Constitución y la ley. Corte Constitucional, sentencias C-882 de 2011, en concordancia con la T-514 de 2009 y C-189 de 2022.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-069 de 2019.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-882 de 2011

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-649 de 2017 y C-189 de 2022.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-477 de 2012.

⁸¹ Ver por todas la Sentencia C-702 de 2010 que extendió a los pueblos afros de Colombia el derecho a la consulta previa del que gozaban los grupos indígenas.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019 y Auto 005 de 2009.

98. Ahora bien, el artículo 55 transitorio de la Constitución ordena al Congreso expedir una ley que reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas, y que establezca “mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”. En cumplimiento de este mandato, se expidió la Ley 70 de 1993 que contempla diferentes disposiciones en favor de las comunidades negras, definidas como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”.

99. La jurisprudencia constitucional, ha reconocido que las comunidades negras, palenqueras y raizales son *grupos étnicos* poseedores de una identidad diferenciada y como tales son titulares del derecho al reconocimiento y la protección de su identidad y diversidad étnica y cultural⁸³. De allí que se reconozcan derechos basados en la naturaleza diversa de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, como el derecho de propiedad de las colectividades afrocolombianas que habían ocupado las tierras baldías en la zona ribereña de los ríos de la Cuenca del Pacífico y que se extendió a aquellos territorios que fueran habitados por una comunidad negra con prácticas tradicionales; la garantía y protección del ambiente, así como del uso y aprovechamiento de sus recursos naturales de acuerdo con sus costumbres, y el reconocimiento de sus lenguas y dialectos.

100. Por su parte, el artículo 2º del Convenio 169 de la OIT señala el deber de los gobiernos de “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. De ahí que el reconocimiento de la diversidad implica también un mandato de articulación de las instituciones estatales, como en este caso el de la Registraduría Nacional del Estado Civil con las autoridades étnicas para materializar debidamente la función registral.

101. El artículo 5º de la Ley 70 de 1993, reconoció a las comunidades NARP el derecho a constituir *consejos comunitarios* como forma de administración interna, siendo este la máxima autoridad de administración de las comunidades negras⁸⁴. Cuenta entre sus funciones con las de recibir en propiedad colectiva las tierras que se les adjudican; delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; elegir representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica; actuar como amigables componedores en los conflictos internos susceptibles de conciliación, y las demás que prevea el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

102. En esa medida, el reconocimiento a la diversidad le impone al Estado el deber de disponer de medios adecuados para asegurar medidas afirmativas a

⁸³ Corte Constitucional, sentencias C-169 de 2001, C-480 de 2019, C-433 de 2021.

⁸⁴ En concordancia con el Decreto 1066 de 2015, artículo 2.5.1.2.3.

favor de grupos étnicos para lograr la prestación eficiente de los servicios públicos a *todos los habitantes del territorio nacional* en condiciones de igualdad. Lo anterior, teniendo en cuenta las barreras geográficas, lingüísticas y culturales que dificultan para las comunidades étnicas el acceso a los servicios estatales, incluyendo el de la función registral.

8. Análisis del caso concreto

La disposición demandada incurre en una omisión legislativa relativa.

103. **La existencia de la norma sobre la que se predica la omisión.** Los demandantes cuestionan que el artículo 77 de la Ley 962 de 2005 (parcial) que modificó el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970, no incluyó a los consejos comunitarios. Se cumple así el presupuesto relacionado con la existencia de una norma específica respecto de la cual se predica la omisión alegada.

104. Mediante esta norma, el Legislador atribuyó a la Registraduría Nacional la facultad para autorizar, de forma excepcional y fundada, a ciertas autoridades o particulares para llevar el registro civil. Así pues, podrán ser autorizados, en los términos de la norma, los notarios, alcaldes, corregidores e inspectores de policía y jefes o gobernadores de los cabildos indígenas. La Sala constata que en efecto, como lo alegan los demandantes, la disposición no incluyó como destinatarios de la autorización a los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP–.

105. **La existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al Legislador.** Como se dijo, los artículos 1º, 2º, 7, 10, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, contemplan el deber de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. La Constitución de 1991 reconoce y garantiza la coexistencia de diferentes etnias, razas, lenguas, religiones y pensamientos. Así, el pluralismo no es sólo una realidad social en la que están presentes distintos proyectos políticos, sociales y culturales, sino un valor normativo que impone garantizar las reglas de juego para su coexistencia pacífica. De ahí que “el Estado tiene la obligación de defender los derechos fundamentales por igual de todos los grupos étnicos y las normas que facilitan la pluralidad de formas de vida”⁸⁵.

106. Según el artículo 55 transitorio, así como el Convenio 169 de la OIT, las comunidades NARP hacen parte de los *grupos étnicos*. En consecuencia, son titulares del derecho al reconocimiento de su identidad y a la protección de la diversidad étnica y cultural que representan. La Carta Política “sobre la base de los principios de dignidad humana y pluralismo, reconoce un estatus especial de protección con derechos y prerrogativas específicas a las comunidades étnicas”, quienes bajo sus propios usos y costumbres hacen parte de la Nación colombiana⁸⁶. Esta igualdad en el reconocimiento de la diversidad, sin embargo, no se traduce en una homogeneización de las comunidades étnicamente diferenciadas ni desconoce los derechos y prerrogativas

⁸⁵ Sentencia C-480 de 2019

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencias T-129 de 2011 y T-245 de 2022.

específicas que en determinadas materias la Constitución reconoce a algunas comunidades étnicas, en particular a las comunidades indígenas.

107. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado del deber del Estado de garantizar el derecho a la diversidad, así como a la igualdad real y material de las comunidades NARP. Así, la Constitución y la jurisprudencia han concretado los principios de diversidad e identidad en derechos de reconocimiento cultural de las colectividades negras, palenqueras y raizales. Con base en esas garantías, a partir de su carácter de grupos étnicos, la Corte Constitucional “ha salvaguardado la participación de las comunidades afrocolombianas, la aplicación de acciones afirmativas, así como las expresiones culturales, ancestrales y medicinales entre otras”⁸⁷. Ha igualmente reiterado que “acabar con la invisibilización de las colectividades fue y es una prioridad del marco constitucional vigente”⁸⁸.

108. Corresponde entonces a la Sala evaluar si del mandato constitucional de garantizar la diversidad e identidad étnica se deriva un deber para el legislador de incluir a los consejos comunitarios en la norma demandada como destinatarios de la autorización que puede dar el Registrador a otras autoridades para llevar el registro civil.

109. En primer lugar, en cuanto a la materia objeto de regulación, tal como se explicó previamente, el registro civil es un documento que va más allá de la mera anotación de información sobre el estado civil de las personas, pues dicha información permite materializar los derechos inherentes a la personalidad jurídica⁸⁹. Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha evidenciado que la función registral no ha sido prestada de manera homogénea en todo el territorio nacional ni ha tenido en cuenta las especificidades de las comunidades étnicamente diferenciadas, como se ha evidenciado en varios procesos de tutela que, si bien se refieren principalmente a comunidades indígenas, son ilustrativos de las dificultades y barreras que afectan a las comunidades étnicamente diferenciadas en general.

110. En la Sentencia T-305 de 1994, la Corte conoció una tutela interpuesta por 92 miembros de una comunidad indígena del departamento del Vichada que solicitaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil la tramitación de las cédulas para materializar los derechos consagrados en el artículo 40 constitucional. A su vez, solicitaron ser incorporados en el censo electoral y participar de las elecciones de 1994. En aquella oportunidad, la Sala constató que, pese a los esfuerzos que emprendió la Registraduría del Estado Civil a través de las comisiones de cedulaación en sectores distantes de las cabeceras municipales, existían limitaciones de orden presupuestal que le impedían cumplir el objetivo de prestar de manera sostenible y eficiente el servicio.

111. En el Auto 173 de 2012, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, identificó que entre los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak, no se garantizaba la documentación –lo que a su vez constituía una barrera en el acceso a los servicios de salud–, así como un desconocimiento por

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2022 refiriéndose al balance judicial tendiente a garantizar la igualdad real de las comunidades negras.

⁸⁹ Apartados 51 a 53.

parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente al empleo de los nombres propios por parte de los miembros de la etnia Nükak.

112. En la Sentencia T-107 de 2019 la Sala Cuarta de Revisión amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, vulnerados por la sentencia recurrida, que incurrió en un exceso ritual manifiesto al exigir el registro civil como única prueba válida del parentesco para efectos de la legitimación en la causa, pese a que los accionantes no tenían dicho documento. En aquella oportunidad, los accionantes se identificaron como indígenas no tradicionales, en tanto era miembros de una comunidad afrodescendiente que convivía con integrantes del pueblo Wiwa, y no estaban familiarizados con la necesidad de realizar el registro civil, por lo que no lo pudieron aportar dentro del proceso de reparación integral.

113. En la Sentencia T-245 de 2022, la Sala Quinta de Revisión amparó los derechos fundamentales a la participación democrática, al voto y a la igualdad de la comunidad Embera Dobida ubicada en el municipio de Bojayá, tras evidenciar un déficit de cedulación en áreas rurales dispersas, lo que constituyó “una limitante absoluta para ejercer el derecho al voto, como quiera que la cédula de ciudadanía es indispensable para participar en la contienda electoral”. En esta oportunidad, fue allegada la Alerta Temprana N.º 022-18 del 14 de febrero de 2018 de la Defensoría delegada para Asuntos Constitucionales y Legales en la que se concluyó que las dificultades de acceso a lugares de votación están determinadas por difíciles condiciones geográficas, presencia de actores armados y ausencia de mesas de votación.

114. Por su parte, en la Sentencia de tutela 11001-03-15-000-2022-03816-00, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la personalidad jurídica y al nombre de la actora, vulnerados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, dado que al registrarla le asignaron un nombre occidental distinto del nombre que le asignó su comunidad Awá al nacer. Además, al solicitar la cédula de ciudadanía con su nombre originario, la Registraduría le indicó que no podía tramitar su solicitud pues la letra “ï”, incluida en el nombre, no se encontraba en la base de datos de la Registraduría. Sin embargo, tal como lo expuso la demandante, esta letra no es sustituible por la “i” del castellano, ni fonética ni semánticamente. En esta oportunidad la Sala Quinta expuso la importancia del lenguaje como expresión cultural con arraigo constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 constitucional. Además, reconoció que dentro de las representaciones lingüísticas más importantes se encuentra el uso de los nombres propios.

115. En efecto, el artículo 10 constitucional prevé que “el castellano es el idioma oficial de Colombia. *Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios (...)*”. El reconocimiento a la protección de las lenguas minoritarias está estrechamente ligado a la identidad y garantía de la protección cultural, y permea el ejercicio de la función pública de cara a las comunidades étnicamente diferenciadas, incluyendo entre estas la función registral⁹⁰.

⁹⁰ Un análisis sobre la diversidad étnica y cultural, y su relación con la lengua se encuentra en la Sentencia T-659 de 2010.

116. En línea con lo anterior, la Ley 1381 de 2010⁹¹ define como lenguas nativas “las actualmente en uso habladas por los grupos étnicos del país, así: las de origen indoamericano, habladas por los pueblos indígenas, las lenguas criollas habladas por comunidades afrodescendiente y la lengua Romaní hablada por las comunidades del pueblo rom o gitano y la lengua hablada por la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” (art. 1º). Además, en su artículo 6º señala que los nombres y apellidos de personas provenientes de las lenguas nativas “*será registrado por la autoridad oficial competente previa solicitud de los interesados*. Igualmente los nombres de lugares geográficos usados tradicionalmente en su territorio por los integrantes de pueblos y comunidades donde se hablen lenguas nativas podrán ser registrados para efectos públicos. Este uso será cooficial con la toponimia en castellano cuando esta exista”.

117. La complejidad del territorio colombiano, su diversidad lingüística y cultural, y la necesidad de garantizar el cabal cumplimiento de la función registral, han hecho necesario adoptar medidas especiales para que la Registraduría Nacional pueda, de manera coordinada con otras entidades o particulares, cumplir adecuadamente con sus funciones considerando la diversidad de la población colombiana.

118. Así por ejemplo, el Decreto 158 de 1994 “por el cual se subrogan unos artículos del Decreto 1379 de 1972” señala en su artículo 1º que “para inscribir extemporáneamente en el registro civil el nacimiento ocurrido en el territorio nacional de personas residentes en el exterior o en lugares apartados del territorio patrio con relación a aquel en donde deba efectuarse el registro o cuando por motivos justificados sea inconveniente la comparecencia de aquellas, se puede recurrir a la inscripción de nacimiento por correo (...)”.

119. En 2014 la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Circular 276 sobre “inscripción inicial y modificación en el Registro Civil de Nacimiento de integrantes de comunidades y/o pueblos indígenas”, en la cual se estableció que a falta de uno de los documentos reconocidos para la inscripción en el registro civil de nacimiento, se deberá seleccionar la casilla “otro” en el Sistema de Información de Registro Civil –SIRC–, en la que se debe digitalizar en primer lugar el nombre del pueblo o etnia, y en segundo lugar, la expresión autorización indígena”, permitiendo que las autoridades indígenas pudieran expedir certificados propios de nacimiento de sus integrantes, los cuales serán tomados como documento antecedente válido en el SIRC⁹². Dicho documento también admite que esta certificación sea tenida en cuenta para las solicitudes de modificación y/o reemplazo de registro civil. En todo caso, esta directriz exige a los funcionarios de la Registraduría, digitalizar los nombres, apellidos y datos tal y como aparecen en el documento, de modo que se respete la fonética propia de la lengua de cada etnia.

120. Adicionalmente, para garantizar la mejor inscripción del nacimiento en el registro civil, la Circular Única de Registro Civil e Identificación (versión 8) del 23 de marzo de 2023 dispone en su numeral 3.4.6 que “las parteras y parteros

⁹¹ “Por la cual se desarrollan los artículos 7o, 8o, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4o, 5o y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes”.

⁹² En todo caso, la Registraduría determinó la información mínima que debía contener el documento, esto es, los nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento y el sexo, además, de ser posible, relacionar el nombre de los padres y el RH.

que hayan sido autorizados mediante acto administrativo proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Departamento Nacional de Estadística DANE podrán certificar los nacimientos que atiendan utilizando el formato de notificación de nacimiento expedido por el DANE, para personas pertenecientes a grupos étnicos”.

121. La mencionada Circular 276 de 2014 sirvió posteriormente de fundamento para la expedición del Decreto 1797 de 2015⁹³ que, reconociendo que “el costo de los derechos notariales ha representado un obstáculo para los miembros de las comunidades indígenas que pretenden modificar su nombre y corregir errores u omisiones en el Registro del Estado Civil”, eliminó dichos costos para “v) el otorgamiento de la escritura pública, la expedición de copias y demás trámites necesarios para el cambio de nombre y para la corrección de errores u omisiones en el Registro del Estado Civil de miembros de comunidades indígenas”.

122. A pesar de estas medidas, son múltiples los retos que enfrenta la Registraduría Nacional de cara a la igualitaria y eficiente prestación del servicio registral, especialmente cuando se trata de comunidades étnica y lingüísticamente diferenciadas⁹⁴.

123. En conclusión, el mandato constitucional de reconocimiento del pluralismo y la diversidad étnica, cultural y lingüística, impone un deber al Legislador para que, a la hora de asignar competencias, distribuir funciones y, en general, propender por la mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos, considere las diferencias poblacionales y adopte medidas para eliminar las barreras a las que se enfrentan las comunidades étnicamente diferenciadas, tanto indígenas como NARP, de modo que en la prestación del servicio, se proteja y preserve la diversidad cultural, se garantice el principio de la igualdad de trato y se satisfagan los principios de la función administrativa.

124. En consecuencia, cuando el Legislador asigna las competencias para que las autoridades administrativas cumplan con la función registral, debe tener en cuenta el mandato constitucional de la diversidad y, en consecuencia, disponer medidas adecuadas para eliminar las barreras que enfrentan las comunidades étnicas para acceder al servicio registral, no solo en cuanto a su ubicación geográfica sino especialmente en cuanto a sus lenguas y dialectos. Una medida posible es la contenida en la norma demandada que permite al Registrador autorizar a otras autoridades y particulares a llevar el registro civil. Por tanto, como lo alegan los demandantes, no incluir a los consejos comunitarios desconoce el mandato constitucional de protección de la diversidad e identidad étnicas. Así, en principio, el legislador incumplió su deber al omitir a los consejos comunitarios dentro de los destinatarios de la norma.

⁹³ Por el cual se adiciona un literal al artículo 2.2.6.13.2.9.1.de la Subsección 9 de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

⁹⁴ En 2017 la propia entidad concluía “...cabe reflexionar, sobre la activación del registro del estado civil, y el papel del ciudadano como el demandante principal o activador del registro, en la medida que Colombia, tiene un territorio geográficamente complejo con comunidades y poblaciones de difícil acceso, lo cual prima facie, supone una desventaja respecto de la activación, estando sujeta a la disponibilidad de la oferta institucional, materializada en campañas de registro de nacimiento e identificación, y no precisamente a un fundamento volitivo de la persona, situación que se agudiza, si se tiene en cuenta una población tan diversa y relativamente dialógica con los esquemas institucionales occidentales, como lo son los pueblos indígenas”. En: Registraduría Nacional del Estado Civil y Universidad Nacional de Colombia, “Derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas en Colombia. Diagnóstico, fuentes jurídicas y criterios de adecuación institucional para la Registraduría Nacional del Estado Civil”. 2017. ISBN: 978-958-59748-2-1, p. 67.

125. *La falta de inclusión de los consejos comunitarios entre los destinatarios de la autorización para llevar el registro civil carece de un principio de razón suficiente.* La Constitución Política en su artículo 266 asigna al registrador nacional la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas. Esta corporación ha reconocido que, si bien dicho artículo no impone que el registro sea llevado *exclusivamente* por el Registrador -como lo estableció el texto inicialmente propuesto a los constituyentes y que fue descartado⁹⁵-, tampoco se prohíbe esa posibilidad, de modo que corresponde al Legislador regular la materia, pues como dijo la Corte “compete al Congreso en virtud de la libertad configurativa que le atañe como Legislador, perfilar las condiciones y modalidades del ejercicio de la función registral del estado civil”⁹⁶.

126. Como se explicó previamente, desde el texto original del Decreto Ley 1260 de 1970 se permitió que el funcionario encargado del registro civil (función designada a los notarios o al alcalde municipal según el caso), autorizara *excepcional y fundadamente* a otras autoridades para que llevaran el registro del estado civil. Inicialmente estaban previstos como destinatarios de dicha autorización los corregidores e inspectores de policía. Con las modificaciones legislativas se amplió la lista para incluir a los registradores municipales del estado civil. Por último, la Ley 962 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, conocida como la “ley antitrámites” previó la posibilidad excepcional y fundada de que los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas llevaran el registro civil, previa autorización del Registrador. Sin embargo, en la exposición de motivos en la que fue incluido el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 demandado, no se hacen explícitos los motivos que condujeron al Legislador a incluir a los cabildos indígenas como destinatarios de la autorización de la norma pero no a los consejos comunitarios⁹⁷.

127. Al respecto, la Universidad Santiago de Cali afirmó que la distinción normativa demandada atiende a que las comunidades NARP no gozan de reconocimiento como entidades territoriales, mientras los territorios indígenas sí ostentan esta condición. No obstante, tal argumento no permite explicar -ni mucho menos justificar- la exclusión de los consejos comunitarios, porque el criterio de autorización de la norma es el de *autoridad* y no el de *entidad territorial*. En efecto, la norma faculta a la Registraduría para autorizar a distintas autoridades y no todas ellas corresponden a autoridades de entidades territoriales. Así, faculta a la Registraduría a autorizar excepcional y fundadamente a los corregidores e inspectores de policía para llevar el registro, y a los notarios, los cuales claramente no se identifican con entidades territoriales.

128. En definitiva, el espíritu de la Ley 962 de 2005 que modificó dicha norma, era el de propender por “la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público y la recuperación de la imagen de la administración frente al

⁹⁵ Sentencia C-896 de 1999.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Gaceta 678 de 2003 de la Cámara de Representantes.

ciudadano”⁹⁸. Además, se fundamentó en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Constitución Política, considerando que “la excesiva burocratización y tramitomanía del Estado colombiano han hecho imposible llevar a la práctica los postulados de moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad a los que por mandato constitucional debe estar sometido el ejercicio de la función administrativa”⁹⁹.

129. La norma demandada está pues referida a autoridades y no a entidades territoriales, por lo que, para el caso de las comunidades indígenas, el Legislador dispuso que serían los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, en tanto representantes de comunidades indígenas, los que podrían ser destinatarios de la autorización.

130. Aunado a lo anterior, son claras las barreras de acceso culturales y lingüísticas que afectan a las poblaciones étnicamente diferenciadas en el acceso a los servicios prestados por los registradores del estado civil y, sin embargo, el Legislador no incluyó a los consejos comunitarios en la norma, generando una exclusión tácita y no fundada en razones claras que justifiquen esta medida.

131. Así, si bien la inclusión de los cabildos indígenas es coherente con los principios de pluralismo y diversidad y con el mandato constitucional de reconocimiento de las comunidades étnicas, no hay razón que justifique no incluir a las autoridades de las comunidades NARP en cuanto sus integrantes enfrentan igualmente barreras de acceso al servicio de registro del estado civil.

132. ***La falta de inclusión de los consejos comunitarios en la norma genera una desigualdad negativa frente a las autoridades que sí se encuentran relacionadas en la norma acusada.*** Finalmente, la omisión en la que incurrió el Legislador generó un tratamiento diferenciado de los consejos comunitarios frente a las demás autoridades contempladas en la norma. En efecto, corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil cumplir con la función registral en todo el territorio nacional, de ahí que *prima facie*, estaría a cargo del registro de todos los colombianos. Sin embargo, tal y como lo ha constatado la jurisprudencia, la diversidad geográfica, lingüística y cultural que coexiste en el territorio nacional, impide que las comunidades diferenciadas puedan acceder en condiciones de igualdad a la oferta estatal en materia registral al resto de la población. De ahí que, el Legislador, a través de la norma demandada, asignó a la Registraduría la facultad de autorizar a otras autoridades para prestar dicho servicio, anticipándose a los retos que implica cubrir el diverso y extenso territorio nacional y cumpliendo, aunque solo parcialmente, el mandato de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural.

133. Ahora bien, se insiste, la norma no traslada la función registral a los notarios, alcaldes, corregidores e inspectores de policía, y jefes o gobernadores de cabildos indígenas de forma general, sino que lo hace de manera *excepcional y fundada*. Esto es, debe existir una razón que justifique la delegación, por lo que se la habilita para encargar esta función a otros funcionarios o particulares. Es decir que el Legislador previó con esta norma un mecanismo para superar

⁹⁸ Gaceta del Congreso N.º 678 del 12 de diciembre de 2003.

⁹⁹ Gaceta del Congreso N.º 242 del 10 de mayo de 2005.

circunstancias excepcionales de tal manera que se garantice la prestación eficiente del servicio registral y se puedan superar las posibles barreras que algunas comunidades enfrentan.

134. No obstante, la norma demandada no permite autorizar a las autoridades de las comunidades NARP, a pesar de que enfrentan barreras para acceder al servicio registral, las cuales a su vez suelen reflejarse posteriormente en limitaciones para acceder a otros servicios o reclamar sus derechos¹⁰⁰.

135. Para la Corte, la omisión demandada genera una desigualdad negativa para los consejos comunitarios, porque pese a representar comunidades que puedan encontrarse geográficamente distantes de las cabeceras municipales, con menor acceso a las oficinas de la Registraduría, o poseer lenguas nativas propias, –es decir, aun existiendo una razón excepcional y fundada– no pueden ser autorizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para llevar su registro. Aunado a lo anterior, por la especial relevancia que tiene dicho instrumento, dicha omisión puede eventualmente traducirse en una profundización de las barreras para acceder a otros servicios o materializar otros derechos.

136. En ese sentido, se hace necesario que, en lugar de insistir en que sean las comunidades diferenciadas las que se adapten a las generalidades del sistema registral, sin consideración a las barreras específicas que enfrentan para ello, se haga un esfuerzo armónico de las autoridades del Estado para responder a las condiciones diferenciadas de los consejos comunitarios, y así, garantizar el derecho a la diversidad y lograr una igualdad material para los habitantes del territorio colombiano en lo que respecta a la función registral.

137. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena concluye que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa por violación de los 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, porque en el artículo 118 del Decreto 1260 de 1970 -modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005-, omitió incluir dentro de los sujetos que pueden ser autorizados para llevar el registro civil, a los consejos comunitarios, aun cuando existan razones excepcionales y fundadas para hacerlo. En consecuencia, como remedio constitucional, extenderá el alcance de la norma para incluir a los consejos comunitarios dentro de las autoridades que pueden ser facultadas por la Registraduría Nacional para llevar el registro civil.

RESUELVE:

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

¹⁰⁰ Según un estudio de 2020: “Algunos grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad pueden experimentar barreras específicas que les dificulta o impide la inscripción de nacimientos y documentación exponiéndoles así a un riesgo mayor de apatridia (...). Entre estos se encuentran las personas pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes; habitantes de zonas rurales o fronterizas; hogares encabezados por mujeres; personas viviendo con discapacidad; y personas en movilidad humana (migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas migrantes y otras personas con necesidades de protección internacional)” En: ACNUR, OEA y CLARCIEV, “Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia”, 2020. En el mismo sentido, “(...) en Colombia, una de las principales causas de subregistro es la distancia y dificultades geográficas de acceso a las oficinas de [registro civil], en especial para las poblaciones que viven en la ribera de ríos amazónicos y la costa pacífica, en su mayoría de origen indígena o afrocolombiano, que no han sido registradas durante varias generaciones” (BID. Ordoñez D, Bracamonte P, “El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica”, citado por ACNUR, OEA y CLARCIEV, ob. cit)

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.

DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General