

LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y SUS FUNCIONES MISIONALES

THE CONSTITUTIONAL ENGINEERING OF THE REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL AND ITS MISSIONARY FUNCTIONS

Manuel Miguel Tenorio Adame¹

“Como presupuesto de democracia división de poderes, como presupuesto de derechos libertad, de la relación biunívoca de ambos, la supremacía constitucional”

1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

El objetivo de este artículo es el análisis de la naturaleza jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) en relación con sus funciones misionales y los derechos que ejercen los colombianos a través de esta institución registral. Analizar la manera cómo la autonomía de este órgano adquiere carácter constitucional y hacer el planteamiento de cuál es el alcance de este, lo que se refleja en sus

¹ Doctor en Derecho Constitucional y Diplomado en Estudios Avanzados en Estudios Superiores de Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en Derechos Humanos por la misma institución, Especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales dependiente del Ministerio de la Presidencia en Madrid España, Diplomado en Derechos Humanos por Instituto Internacional de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo Francia, Diplomado en Derecho Norte Americano por Georgetown University y la Universidad Iberoamericana México D. F., Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte en la Ciudad de México.

funciones misionales que se traducen en sus facultades también de rango constitucional y se materializa en diversos derechos del uso diario de todos los colombianos, configura el objetivo primordial de este trabajo. Para lograr esta investigación se tienen que hacer dos precisiones metodológicas:

Primero, este artículo no es un artículo teórico, en estricto sentido conceptual, pues la investigación se realizó con base en el derecho constitucional colombiano y su interpretación en forma de derecho positivo, es decir, se basa en el estudio de artículos constitucionales y su interpretación por parte de la Corte Constitucional.

Segundo, parte de este artículo está inmerso del primer capítulo del libro titulado: “De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”, el cual fue escrito por Gustavo Quintero Navas, Nelson Remolina Angarita y Manuel Miguel Tenorio Adame, con sus respectivas variables².

Así entonces la importancia que adquiere la naturaleza jurídica y constitucional como órgano autónomo de la RNEC debe ser analizada desde el punto de vista de los derechos fundamentales y de las facultades,

para así entender el papel constitucional de trascendencia singular que le otorgó el constituyente de 1991 en el sistema político constitucional colombiano. Valores constitucionales como la democracia, soberanía o representación política dependen del diseño institucional de la RNEC, por lo que esta debe de ser provista de las herramientas jurídicas para lograr sus funciones misionales. En la medida en que se fortalezcan de forma precisa sus facultades se podrá atender mejor los derechos que los colombianos ejercen a través de ella.

2. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

La fundamentación de la democracia del ordenamiento jurídico se encuentra en la Constitución, desde su preámbulo hasta el último título pues es la columna vertebral de la que estructura actual del Estado. La Carta Política se configura como el marco de ejecución de un sistema integral que va desde las libertades de todos los ciudadanos hasta las facultades de las distintas autoridades que concluyen en la idea de Estado dentro de un sistema constitucional y, por ende, democrático. Ello significa la disposición de distintos escenarios y procesos en los que el ciudadano tiene un papel central como soberano, que otorga legitimidad democrática al Estado social y de derecho.

Las actuaciones del Estado que se definen como social, democrático y de derecho im-

plican la conjunción de los derechos que ejercen las personas que adicionalmente se relacionan con las funciones que cumplen las instituciones políticas, ya que son susceptibles de distintos tipos de control. La democracia tiene un valor intrínseco que acogió el proceso constituyente de 1991, el cual se erigió sobre la base de dos ideas fundamentales que confluyen en el concepto que desarrolla este principio del Estado colombiano:

- a. La primera es que, como presupuesto de la organización de la estructura del Estado, esta se concibió según el principio de la división de poderes, pero, al mismo tiempo, a partir de la autonomía y la legitimidad de órganos autónomos constitucionales.
- b. La segunda implica la concepción de la democracia como presupuesto del ejercicio de derechos de los ciudadanos, ya que en principio son considerados como libertades que transmutan a la idea de patrimonio jurídico inherente a las personas.

Ambas concepciones, a partir y desde la democracia, convergen como idea central de este artículo. La forma en la que se concretan y relacionan las facultades y derechos debe traducirse en la mayor armonía constitucional posible de la siguiente manera:

A) La democracia dentro de la estructura del Estado colombiano

La democracia en el Estado social y de derecho implica, por un lado, poner a punto

a las instituciones políticas mediante una serie de engranajes en las facultades de las ramas del poder público y los órganos autónomos constitucionales, con el fin de lograr su efectivo ejercicio por los actores institucionales que integran este país. Su dinámica se desenvuelve mediante la visualización de la realidad social, lo que significa unas garantías mínimas de respecto de un sistema jurídico, político y social.

Por otro lado, la democracia, entendida como ejercicio de prerrogativas, implica la activación de la real garantía y goce de la totalidad de los derechos inherentes a la persona, entre los que se destaca el ejercicio de votar y ser elegido, como derecho fundamental para la conformación de las autoridades del Estado, siendo el sufragio el medio para que el soberano manifieste su voluntad, a partir del reconocimiento de la personalidad jurídica de los colombianos por parte del Estado, así como los demás derechos fundamentales que reconoce implícita o expresamente la Ley Superior.

En virtud de este principio democrático, la ciudadanía tiene participación directa o indirecta en cada uno de los ámbitos en los que se desenvuelve, tanto en el privado como en el público, es decir, en sus relaciones interpersonales a entre particulares y en sus relaciones con el Estado a nivel público. Estos instrumentos están previstos en la Constitución, como mecanismos de participación ciudadana o como derechos autónomos e inherentes a las personas. Así, el artículo 103 constitucional³ consagra unos mecanismos de democracia participa-

² Gustavo Quintero Navas, Nelson Remolina Angarita y Manuel Miguel Tenorio Adame (2018). “De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”, Bogotá, D. C.: Editorial Temis.

³ Art. 103. “Son mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referen-

tiva como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; adicional a ello encontramos algunos derechos de los ciudadanos que lo relacionan con el ejercicio de sus derechos tan básicos como el reconocimiento de la personalidad.

Otro ejemplo que hace relación a la democracia y su ejercicio, se encuentra en el artículo 20 de la Constitución⁴, el cual reconoce a toda persona el derecho de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial. Una muestra más la encontramos en el artículo 23⁵ de la Carta Política el cual establece el derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, lo cual es plena garantía del papel que cumple el ciudadano frente al Estado como legitimador democrático.

La legitimación ética y jurídica basada en el consentimiento del pueblo como valor

democrático, el cual se expresa no solo mediante el voto, sino por medio de los mecanismos de democracia participativa y de participación ciudadana y los demás derechos que impliquen una participación, directa e indirecta, del ciudadano, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 3° de la Constitución⁶, que consagra el principio de soberanía popular, el cual da origen a la organización política colombiana, entendida esta inmersa dentro del Estado que, por supuesto, adopta para sí mismo una estructura democrática. Este planteamiento, necesariamente, nos lleva a la conclusión de que para el Estado colombiano, independientemente de que la democracia se practica de forma directa e indirecta, esta es su razón de ser, en virtud de los mandatos expresos del soberano popular.

De allí que a partir de la soberanía popular se deduce que el proceso de legitimación democrática descansa en cada uno de los integrantes del pueblo colombiano en una forma igualitaria, puesto que es el soberano quien elige a sus representantes y ello deriva en una organización política. De nada sirve el poder sin una organización estructurada sobre la base de criterios constitucionales. Es por ello que la estructura del Estado se encuentra fundamentada en la Ley Fundamental, puesto que ningún poder público debe ser absoluto dentro de régimen democrático, de aquí la idea base de todo constitucionalismo moderno de la

división de las ramas del poder público. Y también por lo que la voluntad política legítima de la actuación de los órganos del Estado, parte del principio democrático de donde se fundamenta el poder y la estructura del Estado. No hay democracia en una concepción moderna inmersa dentro de un Estado social, democrático y de derecho sin división de poderes.

Al respecto, la Corte Constitucional reiteró el papel de la democracia dentro del diseño constitucional: *“En el énfasis dado por el Constituyente al principio democrático, que aparece desde el Preámbulo, se repite en el artículo 1° como forma del Estado y en artículo 2° como fin del Estado para facilitar la participación. Además, en el artículo 3° se reconoce la soberanía popular y luego en los diferentes artículos que desarrollan el principio en sentido material como en la dimensión estructural del Estado [...] La consagración constitucional del principio de la democracia demuestra que su contenido no se relaciona exclusivamente con los instrumentos de participación política sino se proyecta sobre diversos ámbitos”*⁷. Los ámbitos a que se refiere la Corte Constitucional necesariamente pasan por las facultades de las instituciones políticas, las cuales a su vez se dividen en las ramas del poder público y los órganos autónomos constitucionales, y en los derechos inherentes a las personas calificadas como humanas o fundamentales. Esto explica que la democracia constitucional es

la legitimación de las autoridades y órganos que integran el ordenamiento estadual, los cuales están obligados a cumplir los fines del Estado consagrados en la Constitución, la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales, entre otros.

B) División de poderes y órganos autónomos constitucionales

En la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento fundante del constitucionalismo actual en Occidente, estableció en su artículo 16⁸ la importancia de la separación de poderes dentro de un sistema constitucional, y cómo la limitación de estos poderes se convierte en la plena garantía de los derechos de las personas. Es muy importante advertir que este documento histórico constitucional establece el concepto de Ley Fundamental bajo la concepción de una relación biunívoca entre derechos y facultades a nivel constitucional.

La Constitución prevé como principios la democracia y la soberanía popular. Dentro del diseño institucional del Estado la Ley Fundamental en su artículo 113⁹ establece la distribución del poder público, el cual es uno solo por estar inmerso dentro de la concepción de la suprema potestad que descansa en un solo soberano, simplemente

8 Art. 16. “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

9 Art. 113. “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. “Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

7 Corte Const. Sent. C-292 de 2003 (8 de abril), revisión de constitucionalidad del proyecto de ley número 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. (M. P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett).

6 Art. 3°. “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

do, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

4 Art. 20. “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

“Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

5 Art. 23. “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

te se distribuye entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que integran el Estado¹⁰. Por lo que se debe partir de la concepción básica de un sólo soberano (el pueblo) el cual ostenta el poder dentro del régimen democrático, pero que para su ejercicio encuentra canales establecidos en la estructura del Estado, según se define en la teoría republicana colombiana a partir del numeral antes citado, es decir, el Poder Público es uno solo, y este se transforma en facultades que le son dadas a los actores institucionales. Hay que ser enfático al establecer que los únicos órganos que cuentan con la legitimidad democrática derivada de la suprema potestad del soberano son las ramas del poder público. Lo anterior no significa que todos los órganos que integran la estructura del Estado colombiano se encuentran dentro de la división clásica republicana de las ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tal y como se expondrá a continuación.

Además de las ramas del poder público, existen otros órganos autónomos e independientes los cuales están destinados a cumplir funciones específicas del Estado. Tanto los órganos que integran las ramas del poder público, como los órganos autónomos constitucionales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines a los que se

refiere la Constitución Política de Colombia de 1991¹¹.

En relación con el principio de separación de poderes, la Corte Constitucional, en sentencia C-288 de 2012¹², sostiene que existen dos modelos relacionados con la división de poderes:

a. El primero defiende una demarcación funcional del poder, lo que implica que

¹¹ *Ibidem*.

¹² La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen “dos modelos de separación de poderes”: El primero de estos modelos defiende una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales. A su vez, la separación funcional rígida es concebida como una estrategia que permite asegurar las libertades de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y solo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad para ponerlo en práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes.

El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (*checks and balances*) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Entonces, la fórmula más apropiada para describir esta realidad es la de *separated institutions sharing powers*, acuñada por Neustadt al describir la forma de gobierno presidencial, esto es, instituciones separadas que comparten los mismos poderes.

¹⁰ Corte Const. Sent. C-246 de 2004 (16 de marzo), demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 4° y 6° (parciales) de la Ley 18 de 1970; par. 2° (parcial) del art. 41 de la Ley 80 de 1993; par. del art. 7° y art. 24 (parcial) de la Ley 185 de 1995 y art. 38 de la Ley 344 de 1996. Demandante: Andrée Viana Garcés (M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

cada uno de los órganos ejerza dentro de sus potestades preestablecidas sus facultades y así se aseguren las libertades del ser humano que se traducen en sus derechos, la democracia como presupuesto de la separación de poderes *transmuta* en el ejercicio de las garantías inherentes a las personas.

b. La segunda también implica una especialidad en cuanto a las facultades de cada uno de los órganos que integran el poder público, pero en este caso las labores de control *recíproco* tienen mayor preponderancia dentro del sistema. En el modelo de frenos y contrapesos de las ramas clásicas de la división de poderes (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), se reconoce que el principio de separación de poderes adoptado en la Constitución de 1991, establece un sistema flexible en la distribución de las distintas funciones del poder público, el cual se rige por el principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado, en el cual se establecen diferentes mecanismos de frenos y contrapesos entre las ramas que integran el poder público pero al mismo tiempo la colaboración entre ellas.

Así la división de poderes comprende la función de gobernar mediante separación clásica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial que, en la Constitución Política de 1991, se positiviza a partir de la idea de un solo poder público, con tres ramas que, a su vez, son órganos independientes unos de los otros, que ejercen control recíproco y que al mismo tiempo

colaboran entre ellos. Pero, además de la división clásica republicana existen otros órganos autónomos e independientes, considerados por el ordenamiento constitucional, por la doctrina jurídica y jurisprudencial como órganos autónomos constitucionales que no forman parte de la división clásica de las ramas del poder, pero que tienen rango constitucional con funciones específicas, y que son considerados órganos de la estructura que hace parte de las instituciones políticas colombianas.

Como se observa, esta distribución del poder público¹³ contenida en la Constitución implica un diseño institucional específico dentro del ordenamiento constitucional, por lo que los órganos del Estado cumplen una función propia y deben colaborar armónicamente. Se busca garantizar un equilibrio en el ejercicio de cada uno de los poderes, porque si bien son específicos deben tener límites dentro del diseño institucional, límites que se ejercen entre cada uno de los órganos que integran el poder público o por parte del soberano.

La gestión pública del Estado debe perseguir la consecución de los fines establecidos en el artículo 2°¹⁴ de la Constitución.

¹³ Acción pública de inconstitucionalidad contra los arts. 44, lit. d), y 66 lit. b) del Decreto 2147 de 1989, “por el cual se expide el régimen de carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”. Actor: Luis Arturo Victoria (M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara), 6 febrero 1997. “El ejercicio del poder público sólo será legítimo si está dirigido a la realización de los fines esenciales del Estado y, en particular, a la promoción y garantía de los derechos fundamentales. Para garantizar el ejercicio legítimo del poder público, los Estados democráticos aseguran que la esfera pública se encuentre abierta al conocimiento y control de todos los ciudadanos. La publicidad garantiza la transparencia de la gestión estatal y facilita y permite el control sobre los actos de las autoridades”.

¹⁴ Art. 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efec-

Gracias a esta disposición se convierte en un deber la existencia de distintos planes y estrategias de ejecución de las actuaciones del Estado tendientes a satisfacer las finalidades del mismo. En este contexto de democracia, los controles pueden ser ejercidos por los ciudadanos o por las instituciones establecidas por la Constitución para tal efecto.

En el artículo 113 constitucional consagra la estructura básica del Estado para el ejercicio del poder público que al ser este indivisible lo distribuye entre los órganos que integran las ramas del poder público. Adicionalmente, existen órganos autónomos e independientes de las ramas tradicionales que integran el poder público, es decir la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

La autonomía que la Constitución de 1991 les reconoce a determinadas entidades estatales supone que los órganos autónomos constitucionales no pertenecen a las ramas del poder público y tienen una clara independencia funcional de dichas ramas, para actuar por fuera de ellas dentro del ámbito de sus funciones, las cuales se rigen por el principio de legalidad enunciado en el artículo 6^o15 de la Constitución.

Así mismo, estos organismos cuentan con potestad normativa orientada a ordenar su propio funcionamiento y al cumplimiento de la misión constitucional que se les ha ordenado en virtud de su autonomía. Este modelo de estructura del Estado consagrado en la Constitución, que se refiere a las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), además introdujo un concepto nuevo: *los órganos autónomos e independientes*. Así a nivel institucional se tiene un sistema mixto por un lado la división clásica de las ramas del poder público, y por otra, los órganos autónomos constitucionales. Ambos tipos de organismos integran el entramado de la Estructura del Estado colombiano, estos convergen bajo los parámetros del Estado Social y de Derecho.

Las ramas del poder público responden a la naturaleza soberana al ser canales de conducción primarios del poder público depositados en ellos por el soberano, mientras que los órganos autónomos constitucionales no están inmersos dentro de la canalización del poder público, pero también tienen facultades que responde al principio de legalidad constitucional.

Considerado lo anterior, existen límites entre la acción de los órganos de las ramas del poder público respecto de los organismos definidos constitucionalmente como autónomos e independientes, los cuales se concretizan en el ámbito de sus funciones y facultades. Es así como nos encontramos frente al desarrollo orgánico del Estado colombiano, que define a los órganos que

hacen parte de Estado, formen parte o no de lo que se denomina poder público, y que fueron instituidos para el cumplimiento de sus fines, es decir, existen órganos del Estado colombiano investidos de poder público los cuales se encuentran en las tres ramas originales de la división republicana, y otros que no están dentro de la división clásica de poder, pero que también tienen facultades propias en dentro de la estructura del Estado. La estructura orgánica del Estado parte del supuesto de definir los elementos de los órganos que lo integran, lo relacionado con su marco de independencia, basado en la separación de funciones, su régimen jurídico, patrimonial y de personalidad jurídica que se les reconoce, así como su aspecto estructural, el cual se materializa en la definición con las competencias de los demás órganos, en un primer momento, en lo relacionado con la división de poderes (en el caso específico de los órganos que integran las ramas del poder público), y en el segundo mediante la colaboración armónica entre todos los órganos institucionales.

El hecho de que los órganos autónomos constitucionales no estén abordados de poder público, como sí los están la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial, no significa que no tengan funciones específicas que se traduzcan en facultades a nivel constitucional.

Con las precisiones anteriores, sobre el diseño institucional plasmado en el artículo 113 de la Constitución se establecen los órganos de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y también los órganos autónomos e independientes, que no se pueden

enmarcar en las ramas del poder público del Estado. De esta suerte, se consagró la función de control disciplinario radicada en cabeza del ministerio público, la función de control fiscal radicada en la Contraloría General de la Nación y la función electoral que corresponde a la Organización Electoral, entre otros. Además, debe agregarse que se le reconoce autonomía constitucional al Banco de la República, a las corporaciones autónomas regionales, a las universidades oficiales autónomas y a la Comisión Nacional del Servicio Civil¹⁶.

Las características esenciales de los órganos autónomos constitucionales establecidos en el artículo 113, son definidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2001, como “aquella que otorga a determinados organismos y significa, básicamente:

- a. *No pertenencia a alguna de las ramas del poder.*
- b. *Posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas.*
- c. *Titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.*
- d. *La autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos*

¹⁶ Corte Const. Sent. C-497 de 1995. Actor: María Teresa Garcés Lloreda. Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los lits. c) y d) y el parágrafo del art. 6° de la ley 182 de 1995 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), 7 noviembre 1995.

tividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

¹⁵ Art. 6°. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

definidos constitucionalmente como autónomos”¹⁷.

En relación con el marco de autonomía que se les garantiza a los órganos constitucionales mencionados, la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2001 manifiesta que las ramas del poder público en su actuar están limitadas por el núcleo esencial de la autonomía definido en la Constitución para cada órgano en concreto. Esto se refleja en las funciones y misiones específicas contenidas en la Carta Política frente a los órganos autónomos, por lo que la competencia de los órganos que integran las ramas del poder público frente a los organismos autónomos se limita estrictamente a lo establecido en la Constitución, porque como norma suprema es la encargada de definir sus funciones y establecer sus condiciones de autonomía dentro de los criterios que la misma Ley Fundamental establezca, los cuales podrán ser desarrollados por otras normas pero encuentran su fundamentación primaria en la Constitución¹⁸.

La gran conclusión de la estructura jurídica y constitucional del Estado colombiano implica que las ramas del poder público están integradas por órganos que se limitan y colaboran entre sí, con legitimación democrática directa por parte del soberano. Mientras que los demás órganos autónomos constitucionales tienen legitimidad democrática indirecta por las funciones que se traducen en las facultades que ejercen en virtud de sus misiones, pero ambas legitimaciones democráticas (directa e indirecta) son indispensables para cumplir los fines esenciales del Estado en su conjunto.

Esto implica un deber de claridad frente a las facultades atribuidas a los órganos que integran el Estado, es decir, los que forman las ramas del poder público y los demás órganos autónomos. La Carta Política de 1991 atribuyó a diferentes órganos las funciones que no encajaban directamente en la tridivisión tradicional del poder público, como ya lo vimos, por ello dedica su título V a la organización del Estado, que se resume en el artículo 113 y, posteriormente, su título IX analiza las funciones del Estado que se encuentran revestidas de autonomía, lo que nos lleva al estudio de una estas, la que es titular de la función electoral a cargo del Estado.

Es necesario establecer que para que sean considerados órganos autónomos constitucionalmente deben de estar dentro de la Ley Superior, por fuera del ordenamiento clásico republicano de la división de poderes, con potestad normativa relacionada con las funciones, misiones y facultades que la misma Constitución les otorga. Al adquirir este rango tendrán la autonomía total que la misma Ley Fundamental les otorgue en virtud de sus facultades.



3. LA FUNCIÓN ELECTORAL UNA FACULTAD MISIONAL Y UN DERECHO FUNDAMENTAL

Los organismos electorales son los que la Constitución de 1991 les otorgó en su Título IX la llamada función electoral. Estos cuen-

tan con dependencias desconcentradas en las circunscripciones electorales. Esta organización está integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, quienes actúan con autonomía e independencia respecto de las ramas del poder público. En su conjunto, la organización electoral responde a la función pública permanente y de carácter

17 Corte Const. Sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1º parcial, de la Ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001.

18 Corte Const., sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1º parcial, de la ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001: “las acciones de las ramas del poder público se hallan limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Lo anterior se traduce en que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal y viceversa. El respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo. Por lo anterior es pertinente determinar que, tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos la extensión y cabal proyección de la cláusula general de competencia a favor de los demás órganos que integran la estructura del Estado se limita a los establecido a nivel constitucional”.

nacional, consistente en la consecución del proceso electoral que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los procesos electorales, así como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección. La función electoral consta de distintos elementos constitucionales y, por ende, supremos, por un lado, los derechos inherentes a las personas en lo relacionado a la identificación y su ejercicio de votar y ser votados, y por el otro, las facultades técnicas y políticas para la organización de los procesos de democracia directa e indirecta pasando, por supuesto, por temas de soberanía nacional.

Esta función debe ser independiente, cualquier país democrático en el mundo define su forma de gobierno a partir de su organización política, y con el fin de garantizar su participación se debe entonces crear un sistema de elección de representantes. En nuestro ordenamiento constitucional se configura con una doble dimensión: la de derecho inherente a las personas y función que se traduce en facultades de las autoridades electorales. Esta dualidad forma parte del principio democrático, al respecto la Corte Constitucional afirmó que el derecho de elegir y ser elegido no tiene un carácter absoluto, por lo que debe ser entendido en su doble dimensión la de derecho y la de función.

De esta forma se hace una contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático plasmado en la Constitución de 1991. Como

derecho y función, al no ser una facultad absoluta, no puede interpretarse aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos y establecidos en la propia Constitución y en la ley. En el caso de otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como frontera objetiva contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero ello no lo excluyen de la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de goce y ejercicio y brinde de plenas garantías¹⁹.

Es así como conforme al principio de democrático que se configura la función electoral y como esta es tan importante y más cuando constituye el mecanismo por medio del cual el soberano designa la conformación del poder público. La legitimidad para elegir a sus representantes por parte del soberano, depende en gran parte, de los procesos técnicos que lleva a cabo la RNEC.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T 510 de 2006. Acciones de tutela instaurada por Carlos Antonio Ardila Ballesteros y Esteban Flórez Sierra contra la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006). "El derecho de elegir y ser elegido cuya tutela se demanda, no tiene carácter absoluto y debe ser entendido en su doble dimensión derecho-función, como una forma de contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático, sujeto a las condiciones fijadas en la Constitución y la ley. (...) En consecuencia, como derecho-función, no es una facultad absoluta, ni puede interpretarse de manera aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos en la propia Constitución y en la ley, pues su ejercicio precisa de las formas y condiciones establecidas para el efecto. Tal como ocurre con otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como barrera contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero que, en todo caso, no excluyen la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de ejercicio y disfrute".

Ahora bien, en un sistema como el colombiano que garantiza la participación, se debe proteger el goce de los derechos a elegir y ser electo por parte de los ciudadanos, pues ellos son titulares de la soberanía. Es pertinente y trascendental que lo relacionado a la función electoral sea independiente a las ramas del poder público para lograr de forma efectiva el principio democrático plasmado en la Constitución.

Por una premisa de lógica fundamental los países de Latinoamérica han sacado de la división original de poderes la elección de sus integrantes, para que esta adquiera una legitimidad transparente frente a la idea de fraude en la elección de los integrantes del poder público. Por lo que, la función electoral tiene gran significado dentro de la estructura del Estado, y dentro de esta el órgano que organiza las elecciones debe ser independiente con el fin de no dejarse influir por ningún agente externo y así se logre la efectiva participación del soberano. Constitucionalmente Colombia se define como un Estado Social Democrático y de Derecho, para la ejecución de los fines superiores que ordena la Ley Fundamental en el sentido de que el tipo de Estado se define así mismo democrático, lo cual excluye cualquier otra expresión que contradiga tal mandato, ello es de trascendencia singular, y significa la posibilidad de ejercer la democracia de forma representativa y directa bajo los parámetros del Estado de Derecho.

Entre los derechos que garantizan la función electoral se encuentran: la libertad en sus distintas vertientes puesto que es la garantía de la voluntad política y su ejer-

cio. La igualdad que debe garantizar las mismas condiciones entre los ciudadanos. La justicia que busca la garantía de los anteriores derechos es decir libertad e igualdad. Estos tres principios constitucionales son elementos vitales de una democracia y consagran la esencia misma del Estado colombiano. Por ello, la Constitución de 1991 es el instrumento político normativo, en el cual encontramos la delimitación de funciones, facultades, derechos, limitaciones a los derechos, garantías y obligaciones, es así como las reglas de juego se encuentran consagradas allí, con el fin de que todos participen en equidad, lo que implica que son reglas para todos.

4. LA FUNCIÓN REGISTRAL UNA FACULTAD MISIONAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DERIVADOS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

En una investigación realizada por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)²⁰ en la relación entre las facultades registrales y los derechos relacionados con la función registral, a través de la supremacía constitucional, se determinó que el registro civil es aquel documento que, de forma precisa, tiene la constancia de todos los hechos que se derivan de la identidad, filiación y estado civil de las personas, desde que nacen hasta que mueren.

²⁰ Tenorio, Adame Manuel (2018). *De la relación entre las facultades registrales y los derechos, a través de la de supremacía constitucional*, págs. 135-159. Bogotá, D. C.

Allí se consignan diferentes eventos que inciden en la vida civil como nacimientos, reconocimiento de hijos, adopciones, matrimonios, separaciones, divorcios, defunciones y declaraciones de presunción de muerte, etc. La existencia del registro permite la exigencia de la garantía de derechos y la exigencia de sus deberes a toda persona frente a la sociedad y a su círculo social de forma individual o colectiva en los ámbitos públicos y privados.

En cuanto al registro civil hay que hacer dos precisiones muy importantes a nivel derecho comparado en otras latitudes: Primero el reconocimiento de la personalidad jurídica en sus distintas etapas depende de que las personas cuenten con el registro civil correspondiente, lo cual es herencia propia de la corriente europea continental que hay en Colombia, no pasa así en todos los países de América. Segundo, al ser necesario el registro civil para la consecución de los derechos fundamentales inherentes a la personalidad jurídica, estos se atan al documento registral, por lo que la relación entre derechos y ejercicio de la personalidad jurídica va sujeta a la relación registro civil personalidad jurídica.

Así las cosas, la función de reconocimiento de las personas a través de sus datos personales que realiza la RNEC adquiere gran importancia dentro del sistema constitucional colombiano, lo que le da a esta institución la facultad para activar el goce de los derechos fundamentales a través de los registros que expide y le da la oportunidad de forma directa e indirecta a los colombia-

nos de ejercer los derechos fundamentales relacionados con el reconocimiento de la personalidad jurídica con la que actúan.

Como ya observamos, la RNEC es una entidad de orden constitucional, autónoma e independiente de los órganos de las ramas del poder público, conforme al principio de legalidad, el cual plantea el cumplimiento de normas como la Constitución Política, las leyes y tratados internacionales, bien sean convenios o acuerdos, y los reglamentos, cualquiera que sea su rango. También comprende los principios generales de derecho, que incluso no se encuentran en las disposiciones legales ni en la costumbre.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad es, a su turno, principio rector del ejercicio del poder y, por ende, de las facultades. En este sentido, toda actuación se debe encontrar regulada y debe entenderse que no existe competencia, función o acto que pueda ser desarrollado por los servidores públicos que no esté definido “en forma expresa, clara y precisa en la ley”²¹, por lo que existe un deber de sujeción de los servidores públicos al ordenamiento jurídico que no esté fundamentado en la ley y en la Constitución.

Las obligaciones constitucionales tienen dos vertientes específicas:

21 Corte Const. Sent. C-200 de 2002, demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 40 y 43 (parcial) de la Ley 153 de 1887, actor: Juan Pablo Anaya Santana (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 marzo dos mil (2002).

- Las obligaciones derivadas de las facultades que tiene la RNEC en virtud de sus funciones misionales.
- Las derivadas de los derechos fundamentales. Recordemos que al hablar de derechos fundamentales se deben entender en su conjunto desde el punto de vista de la Constitución.

Los planteamientos jurídicos cambian de forma muy rápida: lo que era válido normativamente en un tiempo más o menos cercano ya no lo es hoy, máxime si se observan las características de los sistemas democráticos en los que están inmersos la protección de derechos como patrimonio jurídico inherente a las personas y las facultades otorgadas a órganos constitucionales autónomos. La Constitución de 1991 ha sido reformada al menos en 45 ocasiones por el Congreso, lo cual trae como consecuencia una desarticulación entre las facultades otorgadas a los órganos del Estado en las ramas del poder público o en los órganos autónomos constitucionales y los derechos inherentes a las personas que forman parte de su patrimonio jurídico.

La seguridad y certeza jurídica que se traduce en el principio de legalidad en el sentido de definir los actos de autoridad que gozan de *imperium*, los cuales traducen las facultades de la RNEC en cuanto hace a su misión y la definición de los derechos plasmada en la Constitución, hacen del sistema en su totalidad la piedra de toque del concepto democrático. La democracia se puede definir por la adecuada división de los poderes y del actuar de los órganos cons-

titucionales autónomos, ya que se traduce en las facultades que acatan los que gobiernan, como en el ejercicio de los derechos de que gozan los gobernados.

Así las cosas, la desarticulación entre las prerrogativas jurídicas individuales y colectivas (derechos) y las funciones atribuidas a los órganos constitucionales autónomos, implican una doble violación de Ley Fundamental en sus elementos mínimos, por dos cuestiones a saber:

En primer lugar, en la parte orgánica que involucra la organización política de las instituciones que le dan sentido a la representación democrática y a la función de los órganos autónomos en sus atribuciones que, por su trascendencia, son reglados en el texto constitucional.

En segundo lugar, los derechos de las personas son esas libertades individuales y colectivas que se traducen en derechos que son desarrollados por la Carta Política y que solo pueden ser limitados por ella misma. No seguir lo que se delimita constitucionalmente entre los derechos y las facultades, implica esa doble violación y rompe la correspondencia biunívoca que debe existir entre derechos y facultades a partir del concepto de supremacía constitucional.

Todas las constituciones tienen al menos tres elementos mínimos que deben ser consideradas leyes fundamentales:

- a) parte orgánica,
- b) parte dogmática,
- c) supremacía.

A partir de estos elementos se crea un sistema político-jurídico que rige los destinos de toda sociedad que se limita a una circunscripción llamada Estado. Los cambios constitucionales, por importantes que sean, deben respetar la estructura jurídica derivada de la Ley Fundamental. Si las facultades y los derechos no se encuentran acorde con el texto constitucional se entiende que están por fuera del sistema jurídico y son declarados inconstitucionales, lo que explica la importancia de que exista una relación biunívoca entre facultades y derechos que implica una correspondencia a partir de las funciones de la institucionalidad y las libertades de los particulares, que no solo se limita a una dirección sino que es recíproca basada en el principio de supremacía constitucional.

Esta investigación busca establecer la relación entre cada una de las facultades en materia de registro civil e identificación y la función electoral que tiene su fundamento en la parte orgánica de la Constitución, re-

lacionadas con los atributos de la personalidad, que finalmente se derivan en derechos inherentes a los individuos y que encuentran su sustento en la parte dogmática de la Ley Superior, que tiene a su cargo la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

En el artículo 266 de la Constitución Política de Colombia se establece que la RNEC tiene tres misiones esenciales: a) la registral, b) la electoral y c) la contractual.

La teoría jurídica normalmente parte de la creación en la Constitución mediante facultades otorgadas a las ramas del poder público y a los órganos autónomos constitucionales, mediante leyes para el desarrollo de los derechos consagrados a las personas en el texto constitucional de forma positiva; sin embargo, en muchas ocasiones las facultades a dichas instituciones nacen a partir de criterios jurisprudenciales que le son ordenados a los órganos del Estado para que realicen sus funciones sin estar previstas legal o reglamentariamente.

Por lo que se busca hacer una relación directa y bidireccional entre las facultades y los derechos para así crear una sistematización, que cree certidumbre jurídica respecto del actuar de las autoridades administrativas, pero que, al mismo tiempo, dé certeza a los particulares del ejercicio de los derechos. Todo esto enmarcado en las funciones misionales de la RNEC y los derechos que a través de esta institución ejercen los colombianos.

Ahora bien, se puede deducir que el concepto de este derecho constitucional y facultades institucionales, no solo está inmerso como un fin constitucionalizado, sino que forma parte de esos valores que deben actuar en coordinación para obtener esos propósitos supremos. Por lo anterior este concepto adquiere peso específico en la forma y estructura del sistema político constitucional, permeando en las distintas ramas del derecho, pues recordemos que por el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 4° de la Constitución de 1991, todas las normas se deben adaptar a los principios fundamentales allí plasmados.

De este equilibrio del concepto constitucionalizado de la protección de derechos y consecución de facultades se desprende claramente la relación biunívoca de este precepto en la parte orgánica y dogmática de nuestra Ley Fundamental, “la cual implica una correspondencia entre el ejercicio de las facultades de las instituciones y la participación de los ciudadanos mediante sus derechos de forma recíproca”.

5. DE LA AUTONOMÍA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Conforme a lo anterior, y con base en el diseño institucional establecido en la Constitución Política de 1991, y con el precedente elaborado por la Corte Constitucional Colombiana, podemos afirmar que la RNEC es un órgano constitucional autónomo que en lo relacionado a su capacidad de no pertenencia a alguna de las ramas del poder, posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, titularidad de una potestad normativa para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada y la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos²².

Esta cualidad es la que distingue la esencia de la autonomía de la que gozan algunos organismos públicos como la RNEC, una de sus principales características es su posibilidad de autogobernarse²³ bajo las reglas que la misma Ley Fundamental establece,

22 Corte Const. Sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1° parcial, de la ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001.

23 Corte Const. Sent. C-230A de 2008. Demanda de inconstitucionalidad Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 10 y 102 y de algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 “Por el cual se adopta el Código Electoral” y en contra del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.



más aun tratándose de sus funciones misionales plasmadas en la Carta Política, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil, adquiere un papel dual, por un lado, a nivel técnico desarrolla y coordina las jornadas electorales en todo el país y, por el otro, como ya se enunció, otorga el reconocimiento jurídico a los colombianos.

Ello implica un desarrollo normativo específico que dé lugar al desarrollo de las funciones a cargo del ente, si bien es cierto el marco normativo general es impuesto por la norma superior, es a partir de esta facultad donde se materializa la verdadera autonomía por parte del órgano público, pues su ingeniería interna debe ser reglada de manera autónoma, evitando la influencia de órganos externos cuya conformación depende de las facultades y los derechos que se ejercen a través de la institución registral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2002.
- Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2004.
- Corte Constitucional. Sentencia C-230A de 2008.
- Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2003.
- Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2001.
- Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2006.
- Remolina Angarita, Nelson, Tenorio Adame, Manuel Miguel y Quintero Navas, Gustavo (2018). *“De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”*. Bogotá, D. C.: Editorial Temis.
- Tenorio, Adame Manuel (2018). *De la relación entre las facultades registrales y los derechos, a través de la de supremacía constitucional*. Bogotá D. C.