



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., (5) cinco de junio de dos mil ocho (2008)

Radicación No. 1890

Referencia: Facultad del Registrador Nacional del Estado Civil para fijar las tarifas por copias y certificados de registro civil.

En consulta radicada con el número 1890, el Ministerio del Interior y de Justicia, a solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil formula la siguiente pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

¿Puede el Registrador Nacional del Estado Civil establecer las tarifas que deben cobrar los notarios por la expedición de las copias y certificados de registros civiles?

Sobre los fundamentos de este interrogante, el Ministerio indica lo siguiente:

- Que conforme al artículo 266 de la Constitución Política, el Registrador Nacional del Estado Civil ejerce, entre otras, las funciones relacionadas con la dirección y organización del registro civil y la identificación de las personas;

- Que la Ley 1163 de 2007, por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, facultó al Registrador Nacional del Estado Civil para establecer las tarifas por los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, en atención con el método y el sistema para la determinación del costo de los servicios y la forma de reparto entre los usuarios.

- Que, conforme a esa ley, (i) el sujeto activo de dichas tasas es la Registraduría Nacional del Estado Civil y (ii) uno de los hechos gravados lo constituye la expedición de copias y certificados de registros civiles.

- Que, de otra parte, el artículo 77 de la Ley 962 de 2005 establece que la Registraduría Nacional del Estado Civil puede autorizar excepcional y fundadamente a las notarías para llevar el registro del Estado Civil, autorización ésta que fue dada por la Registraduría mediante Resolución 134 de 2007.

- Que, por lo anterior, surge el interrogante de si el Registrador Nacional del Estado Civil está facultado para fijar también las tarifas que pueden cobrar los notarios por la expedición de copias y certificados del registro civil cuando son autorizados para el ejercicio de esa función.



Consulta Radicación No. 1890

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes sobre el registro civil y el cumplimiento de esa función por parte de los Notarios.

1.1 El Decreto 1260 de 1970 o Estatuto del Registro Civil de las Personas, establece 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 (art.1º).

Al respecto, la jurisprudencia ha indicado que el estado civil de las personas tiene una relación directa con el derecho fundamental a la personalidad jurídica consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política¹, pues “el ser humano desde el mismo momento de su nacimiento tiene derecho a ser individualizado ante la familia y la sociedad”². Es por ello que la Constitución garantiza el derecho de todo ser humano a “los atributos propios de la personalidad jurídica”³ y le asigna al Estado, por medio de la ley, la determinación del estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes que nacen a partir de él (art.42 C.P.)⁴.

1.2. En la redacción original del Decreto 1260 de 1970 se preveía como regla general que los notarios junto con los alcaldes (en los municipios que no fueran sede de notaría) serían los encargados de llevar el registro civil de las personas (art.118)⁵. Esta regla fue modificada parcialmente por el Decreto 2158 de 1970, en el cual se señaló que esa función la ejercerían 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.”⁶

Como se observa, originalmente la función de llevar el registro civil de las personas estaba asignada de manera principal a los notarios y sólo residualmente a los registradores municipales.

Lo anterior era concordante con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 960 de 1970 - Estatuto de Notariado-, según el cual compete a los notarios: “13. Llevar el registro del estado civil de las personas en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritas en la Ley.”

Cabe señalar que la asignación de funciones a los notarios en esta materia fue declarada exequible por la Corte Constitucional, quien frente a lo dispuesto en los Decretos 960 y 1260 de 1970 señaló que la Constitución le permitía a la ley la determinación de la entidad pública o privada encargada de llevar el registro civil de las personas; en todo caso, la Corte aclaró que sin perjuicio de lo anterior, la dirección de la organización y

¹ Sentencia T-183 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

² Sentencia T-390 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³ Sentencia C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Declaró exequible el numeral 13 del artículo 3º de la Ley 960 de 1970.

⁴ Sentencia T-390 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Igualmente, Concepto 1404 de 2002, M.P. Augusto Trejos Jaramillo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

⁵ Se permitía autorizar el ejercicio de esa función a los corregidores e inspectores de policía; en el exterior esa función era cumplida por los funcionarios consulares el país.

⁶ Se indicó además que la Superintendencia de Notariado y Registro podría 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.



Consulta Radicación No. 1890

funcionamiento del registro civil correspondía al Registrador Nacional del Estado Civil por mandado expreso del artículo 266 de la Constitución Política de 1991⁷. Al respecto se señaló:

“No resulta acertado, entonces, hablar de una inconstitucionalidad de la competencia actual de los notarios, como lo hace la demandante, puesto que de ambos preceptos en referencia surge sin duda que 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.

A juicio de la Corte, la Constitución no reservó de manera exclusiva para el Registrador Nacional del Estado Civil la función de llevar en concreto el registro civil de las personas en cuanto labor material directa, sino que le señaló la responsabilidad genérica de dirigirlo y organizarlo.

No debe olvidarse que la descentralización por colaboración es una de las formas que la Carta autoriza para el ejercicio efectivo 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.

Cosa distinta es que deban hacerlo según las directrices y dentro de la organización que, en ejercicio de su función constitucional, establezca el Registrador Nacional del Estado Civil.”⁸ (se subraya)

1.3. Ahora bien, el artículo 217 del Código Electoral (Decreto Ley 2241 de 1986) estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil asumiría gradualmente el registro del estado civil de las personas y que “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.”

En esa medida, el legislador extraordinario modificaba el régimen anterior y buscaba el traslado del registro civil a los registradores, sin perjuicio de que los notarios continuaran llevándolo hasta tanto fuera asumido totalmente por estos últimos.

Sobre la constitucionalidad de esta norma también se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-896 de 1999, reiterando que la prestación del servicio de registro civil por parte de los notarios se ajusta a la Constitución, con la aclaración de que ello no afecta las funciones de dirección y organización que en esa materia ejerce el Registrador Nacional del Estado Civil⁹.

⁷ EL artículo 266 de la Constitución Política señala que el Registrador Nacional del Estado Civil ejercerá las funciones que señale la ley “incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas...”. (modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003, en lo relativo al mecanismo de designación del Registrador Nacional del Estado Civil, su periodo, las calidades para ser elegido y el establecimiento de una carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil, principalmente.

⁸ Sentencia C-601 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández. En esta sentencia se declararon exequibles tanto el numeral 13 del artículo 3º del Decreto Ley 960 de 1970 como el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970.

⁹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta sentencia se reiteró: “Los antecedentes del artículo constitucional llevan a la conclusión inequívoca de que el constituyente quiso descartar la asignación exclusiva en manos del registrador nacional, de la competencia de llevar el registro del estado civil de las personas. En efecto, aunque la redacción inicial del artículo propuesto a la consideración de los constituyentes incluía la exclusividad en la asignación de la función, posteriormente, durante el debate, se consideró explícitamente el punto, habiendo intervenido inclusive el entonces ministro de Gobierno, doctor Humberto De la Calle Lombana, quien en su



Consulta Radicación No. 1890

1.4. Posteriormente, el artículo 77 de la Ley 962 de 2005¹⁰, siguiendo la orientación que ya traía el Código Electoral, hizo dos cambios sustanciales en lo relativo a los funcionarios encargados de llevar el registro civil de las personas.

Por una parte, estableció como regla general que dentro del territorio nacional serían los registradores del Estado Civil (no los notarios), los encargados de llevar el registro civil de las personas; de otro lado señaló que los notarios, al igual que los alcaldes, corregidores, jefes o gobernadores de cabildos indígenas e inspectores de policía, sólo cumplirían esa función por autorización expresa y fundada de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹¹.

Dice así el artículo 77 de la Ley 962 de 2005:

“ARTÍCULO 77. RACIONALIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL DE LAS PERSONAS. Modifíquese el artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970, modificado por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970, el cual quedará así:

"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.

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

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

Cabe recordar que el artículo 2º del Decreto Ley 1010 de 2000 estableció como objeto misional de la Registraduría Nacional del Estado Civil “registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación

condición de ex registrador del estado civil aconsejó a los constituyentes descartar la referida exclusividad.⁹ (...) En efecto, la disposición constitucional contenida en el artículo 266 superior, indica que el registrador del estado civil ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización del registro civil. Si bien no impone que dicho registro sea llevado en forma exclusiva por dicho funcionario, como lo establecía el texto inicialmente propuesto a los constituyentes que fue expresamente descartado por ellos, tampoco prohíbe esta posibilidad, dejando a la ley la determinación del punto. Al decir la Carta que el registrador “ejercerá las funciones que establezca la ley”, atribuye al legislador la competencia de regulación de las facultades de este funcionario, incluida la de llevar el registro del estado civil. “

¹⁰ 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.

¹¹ Además, ratificó que en el exterior el registro civil sería llevado por los funcionarios consulares de la República y estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil podría establecer la inscripción de registro civil en clínicas y hospitales, así como en instituciones educativas reconocidas oficialmente, “conservando la autorización de las inscripciones por parte de los Registradores del Estado Civil” (art.118 – párrafo- de la Ley 962 de 2005).



Consulta Radicación No. 1890

ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país.”¹² (se subraya)

Por tanto, contrario a lo que ocurría en vigencia de los Decretos 960 y 1260 de 1970, actualmente la función de llevar el registro civil de las personas se ejerce en el territorio nacional por los registradores del estado civil, bajo la dirección y administración del Registrador Nacional del Estado Civil (art.266 C.P.); los notarios, por su parte, ejercen esa función ya no como asignación funcional propia, sino de manera excepcional y por autorización expresa del Registrador Nacional del Estado Civil¹³, en los términos y condiciones que establezca dicho funcionario¹⁴.

En este sentido, es pertinente hacer énfasis en que el régimen jurídico del registro civil de las personas es uno sólo y que su dirección y organización corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil, con independencia de que ese servicio sea prestado directamente por el Estado o en concurrencia con los particulares, frente a lo cual la posición jurídica del ciudadano debe ser la misma.

2. Evolución del régimen de tarifas por la expedición de copias y certificados del Registro Civil.

2.1 El Estatuto del Registro Civil (Decreto 1260 de 1970) consagró el carácter público del registro civil¹⁵ y el derecho a obtener copias y certificados del mismo:

“ARTICULO 110. Los funcionarios encargados de llevar el registro del estado civil y la oficina central podrán expedir copias y certificados de las actas y folios que reposen en sus archivos. No se podrán expedir copias de certificados. Los certificados contendrán cuando menos, los datos esenciales de toda inscripción y los de aquella de cuya prueba se trate. Tanto las copias como los certificados se expedirán en papel competente y bajo la firma del funcionario que los autoriza.”

En esa medida, es deber del Estado hacer efectivo el ejercicio de ese derecho (art. 2C.P) y garantizar que el servicio sea prestado en condiciones de calidad y eficiencia.

2.2 Ahora bien, en relación con las tarifas por la expedición de copias y certificados del Registro Civil, el Decreto 1260 de 1970 o Estatuto del Registro Civil establecía originalmente que las mismas serían fijadas periódicamente por el Gobierno Nacional:

“ARTICULO 111. La inscripción en el Registro del Estado Civil es gratuita. El Gobierno señalará periódicamente la tarifa de los certificados y copias de las partidas, actas y folios del registro del estado civil, consultando las necesidades del servicio y la conveniencia pública.” (se subraya).

¹² El artículo 5º de este mismo decreto establece que corresponde a la Registraduría fijar las políticas en materia de registro civil y “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. “

¹³ Según la entidad consultante, esa autorización fue dada mediante la Resolución 134 del 23 de marzo de 2007.

¹⁴Cfr. Sentencias C-601 de 1996 y C-896 de 1999.

¹⁵ “ARTICULO 101. El estado civil debe constar en el registro del estado civil. El registro es público, y sus libros y tarjetas, así como las copias y certificaciones que con base en ello se expidan, son instrumentos públicos.”



Consulta Radicación No. 1890

Como en ese momento la función de llevar el registro civil correspondía de manera principal a los Notarios, lo dispuesto en dicho artículo era concordante con lo que a su vez preveía el Decreto 960 de 1970 o Estatuto de Notariado, según el cual corresponde al Gobierno fijar las tarifas de los servicios notariales:

“ARTICULO 218. Las tarifas que señalan los derechos notariales son revisables periódicamente por el Gobierno Nacional teniendo en consideración los costos del servicio y la conveniencia pública.”¹⁶

En esa medida, existían dos potestades normativas expresas (una en relación con el registro, la otra respecto del servicio notarial), que por estar radicadas ambas en el Gobierno Nacional, no representaban problemas en su aplicación.

2.3 Posteriormente, el Código Electoral (Decreto Ley 2241 de 1986¹⁷), además de señalar que la Registraduría Nacional del Estado Civil asumiría paulatinamente el registro del estado civil de las personas, estableció que las tarifas de los servicios prestados por esa entidad serían señaladas directamente por el Registrador Nacional del Estado Civil:

“ARTÍCULO 65. El Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones¹⁸, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que ésta preste.”¹⁹

Con base en este artículo y de acuerdo con las funciones de dirección y organización que en la materia ejerce al Registrador Nacional del Estado Civil a partir de la Constitución Política de 1991 (art. 266), dicho funcionario venía señalando directamente las tarifas de las copias y certificados del registro civil “expedidos por los Registradores del Estado Civil o los funcionarios autorizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, incluidos los notarios” (art.3º Resolución 066 de 2004)²⁰.

En el mismo sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro, al fijar las tarifas de los servicios notariales, se limitaba a reproducir la tarifa establecida por la Registraduría para

¹⁶ La Ley 29 de 1973 dispuso posteriormente: “Art. 2.- La remuneración de los notarios la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales, y por subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro cuando fuere el caso. Con esta remuneración los notarios están obligados a costear y mantener el servicio.”. Al respecto puede verse el Decreto 1681 de 1996 “Por el cual se fijan los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial y se dictan otras disposiciones”. Allí se fijan las tarifas de notariado y se autoriza a la Superintendencia de Notariado y Registro para su actualización anual de acuerdo con la meta de inflación (arts. 32 y 33).

¹⁷ Expedido con base en la Ley 96 de 1985.

¹⁸ La palabra “renovaciones” fue declarada inexecutable en Sentencia C-511 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁹ El Decreto Ley 1010 de 2000, por el cual se fija la estructura interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil señala que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil “25. Efectuar el recaudo del valor de los duplicados y rectificaciones de la cédula de ciudadanía, copias y certificaciones del registro civil y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría, y las tarifas de los demás servicios que ésta preste.” El mismo decreto establece que corresponde a la Dirección Nacional de Registro Civil de la Registraduría “15. Efectuar los estudios técnicos y económicos conducentes a la preparación del proyecto de acto administrativo sobre la modificación de tarifas relacionadas con la expedición de certificados y copias de registros civiles” (art.40 y 38-4)

²⁰ En igual sentido, la Resolución 03 de 2005 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, relativa a las tarifas para el año 2005. En ambas resoluciones se invoca como fuente legal por parte de la Registraduría el Artículo 65 del Código Electoral.



Consulta Radicación No. 1890

las copias y certificados del registro civil²¹. Así por ejemplo, en la Instrucción Administrativa 30 de 2004 el Superintendente de Notariado y Registro orientó la aplicación de la Resolución 6810 de 2004 (tarifas de notariado) de la siguiente manera:

“Como desde la Constitución Política de 1991 quedó en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, la función de organizar y dirigir este servicio, ha sido él quien conforme a la facultad del Decreto 2241 de 1986 ha venido señalando y ajustando las tarifas aplicables a este servicio. Para facilitarle el ejercicio de sus funciones, aquí se incluyeron de acuerdo a la resolución 66 de 2004 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.” (se subraya)

Se entendió entonces que la competencia para fijar las tarifas del registro civil estaba unificada en el Registrador Nacional del Estado Civil, de forma que, como pasa a revisarse, también se interpretó siguiendo ese mismo razonamiento, que con la declaratoria de inexecutable del artículo 65 del Código Electoral, ni las notarías ni los registradores estaban autorizados para cobrar por las copias y certificados del registro civil y que, por tanto, debía esperarse a que se restableciera expresamente dicha facultad.

2.4 Ahora bien, como se acaba de mencionar, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 65 del Código Electoral, pues a pesar de que el artículo 338 de la Constitución Política permite delegar el establecimiento de las tarifas de los servicios a las autoridades administrativas -en este caso al Registrador Nacional del Estado Civil-²², es necesario que el legislador establezca también el **método y sistema** para ello, lo cual no se cumplía en el caso analizado (Sentencia C-1171 de 2005²³).

Cabe señalar que si bien la Corte Constitucional reprochó la inexistencia de referentes objetivos para establecer la tarifa de los servicios, no cuestionó la posibilidad misma de que la Registraduría Nacional del Estado Civil, como autoridad administrativa que tiene una función constitucional propia en materia de registro civil, fuera encargada de esa atribución²⁴.

²¹ La Resolución 6810 de 2004 de la Superintendencia de Notariado y Registro, establecía en su artículo 43 lo siguiente: **“Artículo 43. Derechos por expedición de copias y certificados de actas, inscripciones y folios del Registro del Estado Civil de las Personas.** La expedición de copias y certificados de las actas, inscripciones y folios de registro del estado civil de las personas causarán derechos notariales por la suma de cinco mil pesos (\$5.000) cada una. (Ver instrucción administrativa de esta resolución. Esta tarifa fue fijada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el artículo 3 de la resolución 66 del 16 de abril de 2004)”.

²² “Art. 338 (...) La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. “

²³ M.P. Álvaro Tafur Galvis. La Corte señaló que la definición del sistema y del método deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan los límites del artículo 338 de la Constitución. Como el artículo 65 del Código Electoral no establecía el método y sistema para determinar la tarifa de los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, la disposición acusada fue declarada inexecutable. Sobre el mismo asunto puede verse la Sentencia del 17 de mayo de 2002, Sección Primera del Consejo de Estado, M.P. Olga Inés Navarrete, en la que se indicó en su momento que mientras la norma legal que autorizaba al registrador fijar las tarifas de los servicios de la Registraduría no fuera declarado inexecutable, dicho funcionario podía ejercer esa facultad así no estuvieran previstos con claridad el método y sistema para hacerlo.

²⁴ La Corte señaló: “Ahora bien, en relación con el mandato contenido en el segundo inciso del artículo 338 debe destacarse, para efectos de la presente sentencia que de dicho texto se desprende que las tarifas de las tasas -entendidas como recuperación de los costos de los servicios que se les presten a los contribuyentes- y las tarifas de las contribuciones -entendidas como participación en los beneficios que les proporcionen a los



Consulta Radicación No. 1890

2.5 Luego de la declaratoria de inexecutable del artículo 65 del Código Electoral, se expedieron las Circulares 055 y 057 de 2005, por medio de las cuales la Registraduría Nacional del Estado Civil anunció que como consecuencia de esa circunstancia se suspendía el cobro por los servicios a cargo de la entidad, incluida la expedición de certificados y copias del registro civil. En el mismo sentido, por Instrucción Administrativa No. 23 de 2005²⁵, la Superintendencia de Notariado y Registro informó a los Notarios que en virtud de la referida sentencia de inconstitucionalidad, surgía la “imposibilidad legal de efectuar cobro alguno por los servicios que solicitan los usuarios en relación con el Registro del Estado Civil de las Personas”²⁶.

2.6 De acuerdo con el anterior recuento normativo se observa cómo se ha entendido que corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil establecer las tarifas de los servicios a su cargo, incluida la expedición de copias y certificados del registro civil, con independencia de si esa función es cumplida directamente o a través de la notarías; dicho entendimiento parte del concepto de unidad del registro civil y de la función de organización y dirección que le corresponde ejercer al Registrador Nacional del Estado Civil, de acuerdo con el artículo 266 de la Constitución.

Así, la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 65 del Código Electoral, planteó el problema de la competencia del Registrador Nacional del Estado Civil para fijar las tasas

mismos contribuyentes-, pueden excepcionalmente ser fijadas por las autoridades -en este caso una autoridad electoral a saber el Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266 C.P.)-, pero previa fijación por la ley, las ordenanzas o los acuerdos del sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto. Cabe hacer énfasis que el artículo 338 alude en este caso genéricamente a “las autoridades” tomando en cuenta precisamente que dentro de la organización del Estado Colombiano de acuerdo con el artículo 113 superior además de los órganos que integran las Ramas del Poder Público, -legislativa, ejecutiva y judicial-, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado y que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Dentro de ellas dentro del capítulo segundo “de las autoridades electorales” del Título IX “de las elecciones y de la organización electoral”²⁴ se alude a las autoridades electorales y en particular al Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266 C.P.) que es a quien la norma acusada se atribuye la posibilidad de fijar a tarifa de las tasas a que en el se alude.” (Sentencia C-1171 de 2005)

²⁵ Reiterada en Instrucciones Administrativas 08 y 09 de 2006 de la misma Superintendencia de Notariado y Registro.

²⁶ Igualmente, en la Resolución 7200 de 2005 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por la cual se establecieron las tarifas de los servicios notariales para el año 2006, se estableció lo siguiente: **“Artículo 43. Derechos por expedición de copias y certificados de actas, inscripciones y folios del Registro del Estado Civil de las Personas.** Comentario. La sentencia C- 1171 del 17 de noviembre de 2005 declaró la inexecutable del artículo 65 del decreto 2241 de 1986, por medio del cual el Registrador Nacional del Estado Civil estaba autorizado para que periódicamente señalara el valor de los duplicados, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que esta preste. Debe entenderse entonces que estos son actos sin ningún costo, ante la imposibilidad legal de efectuar cobro alguno por los servicios que solicitan los usuarios en relación con el Registro del Estado Civil de las Personas.” (negrilla original, subraya fuera del texto).²⁶ Actualmente, en la Resolución 8850 de 2007 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por la cual se establecen las tarifas de notariado para el año 2008, se señala lo siguiente en relación con el valor de las copias y certificados del registro civil (parte considerativa): “La Constitución Política de 1991 asignó al Registrador Nacional del Estado Civil la función de organizar y dirigir este servicio. En consecuencia, ha sido él, quien conforme a la facultad del artículo 65 del decreto 2241 de 1986, venía señalando y ajustando las tarifas aplicables a este servicio. Esta disposición perdió vigencia mediante la sentencia C-1171 del 17 de noviembre de 2005, la cual declaró inexecutable el artículo 65 antes mencionado. Mediante ley 1163 de octubre 3 de 2007, el Congreso de la República, dispuso “regular las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre los cuales se encuentran los relativos a expedición de copias y certificados de registros civiles”. No obstante, hasta la fecha dicha entidad no ha establecido ningún costo para tal expedición.” (se subraya)



Consulta Radicación No. 1890

por los servicios de registro civil, frente a lo cual pasa a analizarse el alcance de las Leyes 962 de 2005 y 1163 de 2007.

3. Las leyes 962 de 2005 y 1163 de 2007.

3.1 En primer lugar, la Sala considera oportuno citar el artículo 21 de la Ley 962 de 2005²⁷, que le asignó al Registrador Nacional del Estado Civil la facultad de fijar las tarifas de las copias del registro civil expedidas por notarios y registradores a partir de medios ópticos y magnéticos. Señala dicho artículo:

ARTÍCULO 21. Copias de los registros del Estado Civil. Las copias de los registros del estado civil que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil o las Notarías mediante medio magnético y óptico, tendrán pleno valor probatorio. El valor de las mismas será asumido por el ciudadano teniendo en cuenta la tarifa que fije anualmente el Registrador Nacional del Estado Civil la cual se fijará de acuerdo a las normas constitucionales y legales y en ningún caso el precio fijado podrá exceder el costo de la reproducción. (se subraya)

Sin embargo, esta disposición no cubre todos los eventos de la Ley 1163 de 2007 y en ese sentido no soluciona el interrogante planteado en la Consulta, pues sólo se refiere a las copias expedidas a partir de medios ópticos y magnéticos²⁸ y no de archivos físicos, además de que no trata tampoco lo relativo a los *certificados* del registro civil.

Cabe señalar que originalmente en el proyecto de ley se señalaba que las respectivas tasas serían establecidas por “el Registrador Nacional del Estado Civil o la Superintendencia de Notariado y Registro, según el caso”²⁹, aspecto éste que desapareció posteriormente en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, donde se conservó solamente la alusión hecha al Registrador, tal como finalmente quedó aprobado en la redacción final del artículo 21 de la Ley 962 de 2005 antes citado³⁰. Ello ratifica el entendimiento que se ha tenido sobre la competencia del Registrador para fijar las tarifas de los servicios de registro civil, con independencia de quien cumpla esa atribución.

En ese sentido, como ya se había mencionado en la primera parte de esta consulta, el artículo 77 de esta Ley 962 de 2005 le asignó el registro civil de las personas directamente *a los registradores* en el territorio nacional, de manera que son ellos y no otros funcionarios públicos o personas los titulares actuales de esa función. Establece el referido artículo:

“ARTÍCULO 77. RACIONALIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL DE LAS PERSONAS. Modifíquese el artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970, modificado por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970, el cual quedará así:

²⁷ “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.”

²⁸ Al respecto, el artículo 9º de la Ley 588 de 2000 permite, más no obliga, que el protocolo y archivo de las notarías sea “llevado a través de medios magnéticos o electrónicos”.

²⁹ Proyecto de Ley 014 y 037 de 2003 –Cámara-, Gaceta del Congreso 357 de 2003.

³⁰ Ponencia para primer debate en Cámara, Gaceta del Congreso 678 de 2003. Desafortunadamente ni en esta ponencia ni en las posteriores que se presentaron en Cámara y Senado, aparecen antecedentes específicos en relación con el tema de las tarifas del registro civil. Pueden verse también las Gacetas 550 de 2004 (segundo debate en Cámara), 242 de 2005 (primer debate en senado) y 335 de 2005 (segundo debate en senado).



Consulta Radicación No. 1890

"**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.

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

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

Recuérdese, como ya se señaló, que los Decretos 960 y 1260 de 1970 disponían inicialmente que los notarios y alcaldes serían los encargados de llevar el registro civil de las personas y que posteriormente el Código Electoral estableció que si bien dichas personas seguirían cumpliendo esa función, únicamente lo harían "hasta cuando de ella se hagan cargo los registradores o sus delegados" (art.217).

En ese contexto, la Ley 962 de 2005 tiene un significado especial en cuanto representa un paso más en esa evolución, pues unifica y asigna de manera directa y específica la función de registro civil en los registradores -véase el lenguaje imperativo de la norma-, dejando a los notarios, alcaldes e inspectores ya no como titulares de esa función -que por tanto no lo son hoy en día-, sino como terceros auxiliares que de manera excepcional y fundada pueden ser autorizados por el Registrador Nacional del Estado Civil para cumplirla.

Lo anterior determina que pueda hablarse de un solo servicio de registro civil a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil, con independencia de si existe o no una autorización especial de colaboración a otros funcionarios o a particulares.

3.2 Ahora bien, en el año 2007 se expide la Ley 1163 "por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones".

Como se señaló en su exposición de motivos³¹, esta ley tiene por objeto atender las consideraciones que había hecho la Corte Constitucional en el Sentencia C-1171 de 2005, en el sentido que de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política, el legislador debía establecer los métodos y sistemas con base en los cuales el Registrador Nacional del Estado Civil podía fijar las tarifas que se cobran por los servicios de registro civil de las personas. Se señaló así que la necesidad de la ley radicaba en "*la importancia que representa para la Entidad realizar el recaudo del cobro de las tasas por la prestación de los servicios, teniendo en cuenta que la norma que facultaba al Registrador Nacional del Estado Civil para realizar el cobro de dichos servicios ha salido del ordenamiento jurídico vigente [se refiere a la Sentencia C-1171 de 2005]; es necesario que una*

³¹ Proyecto de ley 97 de 2006, Gaceta del Congreso 352 de 2006.



Consulta Radicación No. 1890

*disposición que reúna los principios señalados en el artículo 338 de la Constitución Política se apruebe.*³² (corchetes fuera del texto).

En ese sentido, el artículo 1º de la ley establece de manera general que los diferentes servicios **relacionados con el registro civil**, incluida la expedición de copias y certificados, con independencia de quien cumpla esa función, da origen al cobro de unas tasas a cargo de los usuarios. Señala dicho artículo:

ARTÍCULO 1o. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. La presente ley regula las tasas por la prestación de los servicios de expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía; por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física del duplicado o rectificación de la Tarjeta de Identidad por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física de certificaciones excepcionales de información ciudadana no sujeta a reserva legal; expedición física de certificaciones excepcionales de nacionalidad, con base en la información que reposa en los archivos de la Entidad; expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la Entidad; copias y certificados de Registros Civiles, documentos de identificación solicitados en el exterior; servicios de procesamiento y consulta de datos de identificación. (se subraya)

El artículo 2º se refiere a los principios que rigen la ley (legalidad, igualdad, equidad etc.) y más adelante el artículo 3º establece que el sujeto activo de las referidas tasas es la Registraduría Nacional del Estado Civil³³ (no se hace alusión a los notarios) y, además, que los hechos generadores del tributo son los servicios “que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

En el mismo sentido, el artículo 4º de la ley establece que “de conformidad con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, para efectos de esta ley, el Registrador Nacional del Estado Civil es la autoridad administrativa autorizada para establecer las tarifas por los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, en atención con el método y el sistema para la determinación del costo de los servicios y la forma de repartirlo entre los usuarios”³⁴ (se subraya).

Para la Sala, la Ley 1163 de 2007 refleja la evolución que ha tenido el concepto de unidad del Registro Civil en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil (art.266 C.P.), frente a lo cual resulta irrelevante que esa entidad, para garantizar la adecuada prestación del servicio como es su deber, requiera acudir a la colaboración de los notarios en desarrollo de la autorización prevista en el artículo 77 de la Ley 962 de 2005. En ese sentido, la Ley 1163 de 2007 regula la tarifa de los servicios del registro civil como una

³² Proyecto de ley 97 de 2006, Gaceta del Congreso 352 de 2006. En la ponencia para primer debate en la Cámara se señaló igualmente en relación con el alcance de la obligación tributaria que se creaba con ella: “Por medio del presente proyecto de ley, se pretende regular conforme a los criterios señalados por el artículo 338 de la Constitución Nacional, el cobro de las tasas por la prestación de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil: (...)copias y certificados de Registros Civiles (...)” (se subraya) (Gaceta del Congreso 579 de 2006). En igual sentido, ponencia para Segundo Debate en Cámara, Gaceta 651 de 2006 y Ponencia para Primer Debate Senado, Gaceta 223 de 2007.

³³ “b) *Sujeto activo.* El sujeto activo de las tasas será la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los términos de la Ley 96 del 21 de noviembre de 1985 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan;”

³⁴ El artículo 4º también se refiere al método y sistema de determinación de la tasa (art. 4º).



Consulta Radicación No. 1890

sola, asumiendo que por ser atribución propia y principal de la Registraduría, su fijación corresponde al titular de esa entidad para todos los casos³⁵.

En ese contexto se entiende que en dicha ley no se haya previsto que los notarios sean sujetos activos de las tasas ni tampoco que el Registrador Nacional del Estado Civil debiera establecer una tarifa especial a su favor, lo que de cara al principio de legalidad tributaria³⁶, hace forzoso concluir que los notarios no pueden cobrar y recaudar para sí, las tasas previstas en la Ley 1163 de 2007.

Ahora bien, ello no significa, a juicio de la Sala, que en esos casos los usuarios estén exentos de pagar las tasas por la prestación del servicio y que, en esa medida, pueda entenderse que cuanto la Registraduría presta sus servicios a través de los notarios, los mismos se tornan gratuitos, pues la Ley 1163 de 2007 señala expresamente que la expedición de copias y certificados del registro civil da lugar en todos los casos al pago de unas tasas por parte de los usuarios (art.1º). Por tanto, aún en los casos en que el servicio registral es prestado a través de las notarías autorizadas, los usuarios deben pagar el valor de las tasas **a favor de la Registraduría** como sujeto activo de las mismas, tal como se ha dispuesto por ejemplo cuando la función la cumplen los alcaldes, corregidores e inspectores de policía³⁷.

A ese respecto, cabe recordar que cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil autoriza a los notarios a llevar el registro civil de las personas y con ello a expedir copias y certificados del registro civil (para lo cual el usuario debe pagar unas tasas a la Registraduría), puede fijar las condiciones para ello (art. 77 Ley 962 de 2005), dentro del marco de la Ley 1163 de 2007.

Así mismo, el Decreto Ley 1010 de 2000 ya mencionado³⁸, le permite a la Registraduría “celebrar los convenios que se requieran para que otras autoridades públicas o privadas adelanten el registro civil de las personas” (artículo 5º numeral 21), facultad ésta que

³⁵ Al respecto se señaló en la exposición de motivos de la Ley 1163 de 2007: “Como se puede observar a través de la historia, el proceso de registrar la vida civil e identificar a los colombianos en orden a garantizar el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y constitucionales, es parte de la misión que constitucionalmente le ha sido confiada a la Registraduría Nacional del Estado Civil y se materializa con la prestación de los servicios de expedición de la cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad y del registro civil.” (Gaceta del Congreso 352 de 2006)

³⁶ “La representación popular implica que no puede haber impuesto sin que estén representados los eventuales afectados, y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos a establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Nacional, conforme al poder originario y derivado. La predeterminación se refiere a que corresponde a esos órganos fijar sus elementos, por lo que deben indicar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas -salvo autorización respecto de tasas y contribuciones, como se desprende del tenor literal de la norma constitucional citada.” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 17 de agosto de 2006, M.P. María Inés Ortiz Barbosa). En igual sentido, Sentencia del 29 de septiembre de 2005, de la misma corporación y magistrada ponente. Y específicamente sobre la sujeción al principio de legalidad en materia de tasas y la imposibilidad de que la autoridad administrativa establezca los sujetos activos, hechos generadores u otros elementos de ese tributo, puede verse Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 29 de marzo de 1996, M.P. Julio Enrique Correa Restrepo.

³⁷ “Artículo 3º. Recaudo. El pago de los valores fijados en la presente resolución para las copias y certificados de Registros Civiles que expidan los Registradores, Alcaldes, Corregidores e Inspectores de Policía debidamente autorizados por el Registrador Nacional del Estado Civil para cumplir con la función de registro del estado civil, se hará mediante consignación en cuentas bancarias del Fondo Rotatorio del la Registraduría Nacional designadas para tal fin (...)”. (Resolución 037 de 2008).

³⁸ 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



Consulta Radicación No. 1890

debe entenderse en los términos del artículo 77 de la Ley 962 de 2005, es decir, de manera excepcional y fundada.

Finalmente, cabe decir en este punto que el *recaudo* de las tasas previstas en favor de la Registraduría, que es un asunto no regulado en la ley y que corresponde a una gestión administrativa de la entidad, puede organizarse por ésta en la forma en que mejor se garantice su cobro, bien directamente en cuentas de la entidad o a través de las demás personas o funcionarios autorizados para cumplir la función de registro.

Conforme a lo anterior, la Sala responde:

¿Puede el Registrador Nacional del Estado Civil establecer las tarifas que deben cobrar los notarios por la expedición de las copias y certificados de registros civiles?

Respuesta. De acuerdo con la Ley 1163 de 2007 la expedición de copias y certificados de registro civil causan unas tasas exclusivamente a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que deben ser fijadas por el Registrador Nacional del Estado Civil, independientemente de que dicha función sea cumplida por los registradores o excepcionalmente por los notarios o los demás funcionarios que se autoricen para ello de conformidad con el artículo 77 de la Ley 962 de 2005.

De otro lado, el Registrador puede fijar las condiciones para la prestación de los referidos servicios por parte de los notarios, en los casos en que excepcional y fundadamente se les autorice para ello.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala



Consulta Radicación No. 1890