



Incidencia de la idoneidad técnica en la eficacia de la función consular: Un análisis de los servicios notariales y de registro civil en el consulado de Los Ángeles (Primer Trimestre de 2026)

Realizado por:

Sara Isabel Camacho Aguirre

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Sistematización práctica profesional

Director: Rafael Fernando Castro Alegría

Junio 2026

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
II. OBJETIVOS	5
OBJETIVO GENERAL	5
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
III. ESTADO DEL ARTE	5
IV. MARCO TEÓRICO	7
V. METODOLOGÍA	10
CAPÍTULO I	11
MARCO NORMATIVO DE LAS FUNCIONES NOTARIALES Y DE REGISTRO CIVIL EN LAS SEDES CONSULARES COLOMBIANAS	12
1.1. Fundamento Constitucional y Legal de la Función Consular	12
1.2. El Decreto 1260 de 1970 y el Estatuto del Registro del Estado Civil	13
CAPÍTULO II	17
2.1. Caracterización del Consulado de Colombia en Los Ángeles	17
2.2. Tipología de efectos generados por la asignación de funciones especializadas a personal sin formación específica	18
2.2.1. Efectos sobre la eficiencia operativa del consulado	18
Tabla 1: Actividad Trimestral Consolidada (Q1 2026)	18
CAPÍTULO III	21
RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL Y EFICACIA DE LOS SERVICIOS CONSULARES	21
3.1. Fortalecimiento de la formación especializada y técnica	21
3.2 Optimización Organizacional y Atención Orientada al Usuario	22
CONCLUSIONES	23
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

INCIDENCIA DE LA IDONEIDAD TÉCNICA EN LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN CONSULAR: UN ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS NOTARIALES Y DE REGISTRO CIVIL EN EL CONSULADO DE LOS ÁNGELES. (PRIMER TRIMESTRE DE 2026)

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La prestación de servicios consulares constituye uno de los pilares fundamentales de la política exterior colombiana, en tanto materializa la presencia del Estado frente a sus nacionales en el extranjero y garantiza el ejercicio de derechos fundamentales más allá de las fronteras territoriales. El Decreto 1067 de 2015, que compila la normativa del Sector de Relaciones Exteriores, establece en su artículo 2.2.1.3.2.1 que los cónsules honorarios y de carrera ejercen funciones notariales y de registro civil del estado civil de las personas en el exterior, facultándolos para autorizar escrituras públicas, autenticar firmas, expedir copias de documentos y realizar inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción, entre otras actuaciones que en el territorio nacional corresponden exclusivamente a notarios y registradores especializados.

Esta asignación responde a un modelo de concentración de competencias en el funcionario consular, quien debe actuar simultáneamente como representante diplomático, autoridad migratoria, fedatario público, registrador del estado civil y gestor de asistencia a connacionales. Dicha dualidad funcional en las sedes consulares, condicionada por criterios organizativos y presupuestarios, hace necesario examinar el marco de ejecución de los actos notariales y de registro que allí se realizan, así como sus implicaciones en la gestión y prestación de los servicios consulares, particularmente en escenarios caracterizados por una alta demanda de trámites, tal y como el Consulado de Colombia en la ciudad de Los Ángeles, California, Estados Unidos.

El Consulado de Colombia en Los Ángeles, atiende a una población estimada de más de 200.000 connacionales residentes en el sur de California, pues su circunscripción abarca los condados de la parte Sur de California, Arizona, Nuevo México. (Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.1.2.1.16). En lo transcurrido del primer trimestre de 2026, este consulado ha tramitado aproximadamente 1.820 actos notariales y 358 inscripciones de registro civil, según estimaciones de los reportes estadísticos de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Sin embargo, la planta de personal consular asignada a estas funciones no cuenta con formación especializada en derecho notarial ni en técnicas de registro civil, limitándose sus competencias a la capacitación general proporcionada por la Cancillería.

La Circular Única de Registro Civil e Identificación (Versión 9, 2025) de la Registraduría Nacional del Estado Civil establece procedimientos detallados y técnicamente complejos para la inscripción de nacimientos (numeral 3), matrimonios (numeral 4) y defunciones (numeral 5), incluyendo la verificación de documentos antecedentes, la aplicación de presunciones legales de maternidad y paternidad (numeral 3.5), el manejo de inscripciones extemporáneas (numeral 3.3.2), y la correcta asignación del Número Único de Identificación Personal - NUIP (numeral 2). En tanto, la mayoría de estos procedimientos, que en un principio fueron diseñados para ser ejecutados por registradores con formación especializada en el territorio nacional; deben ser replicados en las sedes consulares sin que existe un proceso de

adecuación sustancial, a las capacidades técnicas las cuales deben ser aplicadas por el personal.

Ante este escenario, surge el interrogante de si la asignación de funciones altamente especializadas a funcionarios sin la formación correspondiente, aunque en principio, amparada por la normativa vigente, afecta la eficacia de los servicios consulares. Esta última, entendida no sólo como la capacidad producir actos en volumen, sino también como la aptitud de garantizar la seguridad jurídica y validez de los actos llevados a cabo y la satisfacción de los derechos de los usuarios.

La hipótesis de trabajo sugiere que la carencia de idoneidad técnica en el cuerpo consular, desnaturaliza el ejercicio de la fe pública y desencadena en reprocesos y sobrecostos derivados de errores en la expedición de actos notariales y en segundo lugar, compromete la seguridad jurídica de los connacionales y la eficacia del servicio. Bajo esta premisa, la investigación busca resolver el siguiente interrogante: *¿De qué manera la falta formación técnica especializada de los operadores consulares constituye una barrera para la eficacia material de los servicios notariales y registrales en el Consulado de Colombia en Los Ángeles?*

Para resolver este interrogante, el presente trabajo analiza la problemática desde un enfoque socio-jurídico, tomando como caso de estudio el Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026. El objetivo central es identificar los puntos críticos del modelo actual y proponer alternativas que optimicen la prestación del servicio, garantizando la eficacia del acto administrativo sin desdibujar el marco normativo vigente.

II. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Determinar la incidencia de la falta de formación técnica especializada en los funcionarios consulares, sobre la eficacia operativa en la prestación de los servicios notariales y de registro civil en el Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar el marco normativo que regula el ejercicio de las funciones notariales y de registro civil en las sedes consulares colombianas, así como las disposiciones que asignan dichas funciones a los funcionarios consulares.
2. Describir los efectos que genera la asignación de funciones notariales y de registro civil a funcionarios consulares sin formación especializada en la eficacia de la prestación de los servicios consulares en el Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026.
3. Formular recomendaciones orientadas a mejorar la organización, la distribución funcional y la eficacia de los servicios consulares, a partir del análisis de los resultados obtenidos a la luz del marco normativo vigente.

III. ESTADO DEL ARTE

El estudio de la función consular y su eficacia ha sido abordado desde distintas disciplinas, siendo la prestación de servicios notariales y de registro civil en el exterior un pilar fundamental para la protección de los derechos de los connacionales. Ante el crecimiento de carácter sostenido de la migración colombiana y la complejidad técnica de dichos trámites, la doctrina sobre la materia ofrece diversas aproximaciones que permiten cuestionar en qué medida la asignación de estas funciones especializadas a funcionarios sin formación jurídica específica, afecta la eficacia de los servicios.

Esta evolución de la naturaleza consular, que como se citó en Yturriaga (2015), ha transitado de una protección estrictamente comercial hacia una operatividad "heterogénea e intrincada", se enmarca en una sociedad internacional globalizada que impone desafíos técnicos crecientes. En este escenario de alta complejidad, la gestión estratégica propuesta por D'Alessio (2008) sugiere que el éxito institucional depende de la configuración de equipos efectivos y de una cultura de evaluación constante.

Para el caso del Consulado en Los Ángeles, estas herramientas de gestión resultan indispensables para transformar una estructura de funciones dispersas en un modelo de productividad y progreso constante que responda a las demandas de la interdependencia global, pues la realidad demuestra que la existencia de un marco normativo que asigna funciones notariales a los cónsules no garantiza, por sí misma, que dichas funciones sean ejercidas con la idoneidad técnica requerida.

Para comprender el funcionamiento del Servicio Exterior de la República, Guerra Restrepo (2015) remite al artículo 3 del Decreto 274 de 2000, el cual define esta actividad como la gestión administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para representar los intereses del Estado y, fundamentalmente, proteger y asistir a los nacionales en el exterior. Esta estructura institucional se divide en dos grandes ramas regidas por el derecho internacional: las misiones diplomáticas y las oficinas consulares. Mientras las primeras se enfocan en las relaciones políticas entre Estados, las oficinas consulares tienen la función de prestar servicios directos a los ciudadanos que se encuentran bajo su jurisdicción,

No obstante, como advierten Mejía Turizo y Medina Solano (2014), el blindaje de estos servicios contra cualquier arbitrariedad es lo más importante e impone una exigencia mayor en sedes de alta demanda. El asunto en materia es la protección de los connacionales, por lo cual, la presencia física pasa de largo, si se tiene en cuenta que la verdadera necesidad es que los actos administrativos emitidos cumplan estrictamente con el ordenamiento jurídico, lo cual requiere una idoneidad técnica que garantice la validez y evite actuaciones arbitrarias derivadas del desconocimiento procedimental.

Es aquí donde surge lo que Moya Acosta (2024) llama como una "paradoja estructural". El autor aporta una perspectiva complementaria desde su experiencia como Cónsul General de Colombia en Chicago, donde subraya que, aunque la función consular es un pilar de la política exterior, en la práctica suele estar relegada

frente a la sobrecarga funcional, advirtiendo que la eficacia del servicio es inviable si no se atiende la capacitación técnica de quienes lo ejecutan.

El autor enfatiza, en la urgencia de una formación especializada y una rotación estratégica del personal. En el caso del Consulado de Los Ángeles, esta crítica adquiere especial relevancia dada la alta demanda de trámites notariales y registrales en su circunscripción.

Esta paradoja operativa que describe Moya Acosta, basada en la realidad del cónsul que debe actuar como notario sin serlo, encuentra su sustento dogmático en la crítica de Pérez Ortiz (2013). Mientras el primero expone las dificultades prácticas del cargo, el segundo advierte que la validez (conformidad normativa) no garantiza la eficacia (capacidad de producir efectos reales). Esta distinción es fundamental para la presente investigación, pues permite diferenciar la legalidad formal de los actos consulares y su capacidad efectiva para producir los efectos jurídicos deseados.

En consecuencia, si la expedición del acto adolece de errores técnicos derivados de la falta de formación, se quiebra la presunción descrita por Ortega-Ruiz (2018), pues el acto, aunque exista, no asegura la eficacia material en la práctica, si tales errores impiden que cumpla su propósito final ante otras autoridades.

Finalmente, el abordaje de esta problemática requiere una metodología que permita capturar dicha realidad en su entorno natural. Para Stake (2011), el uso del estudio de caso se define como un "sistema delimitado" (bounded system), el cual posee partes operativas y propósitos integrados. Al entender el caso como un sistema, ya sea funcional o disfuncional, es posible analizarlo como una combinación de un todo.

En esta investigación, el Consulado de Colombia en Los Ángeles será abordado como un estudio de caso instrumental, donde el análisis del sistema consular específico permite comprender un problema más amplio: la eficacia real del sistema vs lo que dicta la norma.

Este enfoque, de acuerdo con la perspectiva de Argyrou (2017), permite superar el análisis puramente normativo mediante un razonamiento inductivo que identifica patrones a partir de la realidad observada en las actividades diarias del Consulado en Los Ángeles. De esta forma, el estudio de caso facilita la construcción de inferencias descriptivas o causales sobre cómo la falta de formación especializada impacta realmente en la seguridad jurídica y la gestión del servicio consular.

En síntesis, el estado del arte demuestra que la eficacia de los servicios consulares debe medirse por el impacto que tiene la norma en el ciudadano. La asignación de funciones especializadas a funcionarios sin formación específica, en un contexto de alta demanda, confirma la relevancia de investigar cómo esta brecha técnica impacta realmente en la gestión del servicio y en la seguridad jurídica de los connacionales.

IV. MARCO TEÓRICO

El presente marco teórico se construye a partir de una perspectiva socio-jurídica que reconoce la insuficiencia del análisis puramente normativo para comprender los problemas que afectan la prestación de servicios consulares. Como lo plantea Carvajal Martínez (2011), la sociología jurídica trasciende la descripción de la norma para englobar todos los fenómenos de los que el derecho puede ser "causa, efecto u ocasión", incluyendo de manera particular los escenarios de "violación, ineffectividad o de desviación" (p. 90).

Esta perspectiva es fundamental para abordar el problema de investigación, pues permite tratar el ejercicio de las funciones notariales y registrales en los consulados como un fenómeno de derecho sujeto a la realidad social. Bajo este enfoque, además de estudiar la norma que otorga facultades al cónsul, también resulta imperativo examinar los fenómenos de ineficacia que surgen cuando la asignación de estas funciones técnicas recae sobre personal que carece de la formación especializada requerida.

En el caso del Consulado de Colombia en Los Ángeles, esto supone examinar cómo en las condiciones concretas de operación consular se generan brechas entre la competencia legal y la idoneidad, lo cual constituye una causa de desviación en la eficacia del servicio, generando efectos que la normativa no supo prever.

Dicha desconexión entre la exigencia técnica y la formación del funcionario se traduce en la práctica en una ruptura sistémica, por lo que resulta relevante estudiarlo a partir de la sociología jurídica y su distancia de la ciencia dogmática, al no limitarse a la descripción o interpretación de los preceptos legales, sino al estudio de las causas y efectos sociales que determinan el derecho (Bernasconi Ramírez, 2007). Esta perspectiva permite trascender el análisis exegético del Decreto 1067 de 2015 para examinar la configuración histórica del servicio exterior colombiano. Como advierte Schurmann Opazo (2019), el contenido normativo responde a condiciones de contexto; en este caso, la persistencia de un modelo de formación generalista frente a funciones que, en el ámbito nacional, exigen una idoneidad técnica acreditada.

Lo anterior, lejos de ser un hecho aislado, es el resultado de una estructura institucional que prioriza la forma sobre la sustancia. Frente a esto, una de las contribuciones que permite hacer el análisis de la función consular desde la sociología jurídica, es la distinción entre el "derecho en los libros" y el "derecho en la acción", concepto introducido por el jurista estadounidense Roscoe Pound en su célebre artículo de 1910, *Law in Books and Law in Action*.

Esta brecha se entiende mejor bajo el planteamiento de Halpérin (2012), quien sostiene que los sistemas jurídicos poseen una naturaleza "autopoietica"; es decir, el derecho se reproduce también a través de las mentalidades y actitudes de sus operadores. Esta categoría conceptual permite identificar la disyuntiva entre el marco normativo formal y la realidad operativa del Consulado en Los Ángeles, donde la ejecución de la norma se ve inevitablemente alterada por las condiciones del entorno y la capacidad del operador.

Es precisamente en la "mentalidad" del operador consular donde la teoría de Pound cobra vida. Al carecer de idoneidad especializada, el funcionario altera la aplicación de la regla, creando una práctica institucional que compromete la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos de los connacionales.

Esta alteración de la práctica institucional nos obliga a retomar la distinción analítica de Bernasconi Ramírez (2007) sobre los efectos del derecho, que permite diferenciar entre el mero cumplimiento formal de las normas y la realización efectiva de los fines que ellas persiguen. En el ámbito de los servicios consulares, mientras la efectividad se limita a verificar si la conducta del funcionario consular se ajusta a la prescripción normativa (es decir, si el trámite se realiza), la eficacia evalúa si dicho acto administrativo alcanza los fines de seguridad jurídica perseguidos por el legislador. En el caso de Los Ángeles, se evidencia una "efectividad formal" (actos expedidos) que padece de una "ineficacia material", debido a que los errores técnicos impiden que el acto surta sus efectos legales plenos en el territorio nacional.

Para examinar si el actual modelo de asignación de funciones notariales y registrales permite efectivamente garantizar la protección de los derechos de los connacionales en el exterior, la presente investigación adopta el estudio de caso como estrategia cualitativa idónea para examinar fenómenos contemporáneos en su contexto real. Según Argyrou (2017), esta estrategia permite examinar fenómenos contemporáneos en su contexto real, superando las limitaciones del análisis puramente normativo mediante una "generalización analítica".

Bajo esta lógica, se integra la perspectiva de la gestión estratégica de D'Alessio (2008), la cual sostiene que el éxito de una estructura depende de la configuración de equipos efectivos y de una evaluación constante de la productividad. En esta investigación, dicho diálogo interdisciplinar entre la sociología jurídica y la teoría de la administración, se utiliza como una herramienta de análisis socio-jurídico para identificar cómo la falta de planificación técnica genera una sobrecarga funcional que impide alcanzar la eficacia material. Así, la gestión estratégica actúa como el soporte operativo necesario para que la fe pública, se convierta en una garantía real de seguridad jurídica para el ciudadano.

El andamiaje conceptual propuesto no se trata solo de una acumulación de categorías aisladas, es un sistema integrado para la evaluación de la función pública en el exterior. Con la articulación entre la sociología jurídica y la teoría de la administración será posible comprender que la brecha entre el derecho en los libros y el derecho en acción, fuera de ser un fenómeno espontáneo, es también el resultado de una falla en la gestión estratégica institucional.

Siguiendo a Pound, el *law in books* otorga al cónsul facultades notariales plenas bajo la presunción de que el marco normativo es suficiente para garantizar la seguridad jurídica. Sin embargo, al contrastar esto con la eficacia material de Bernasconi Ramírez (2007), se evidencia que la validez formal del acto no asegura su utilidad social si el operador carece de la idoneidad técnica para ejecutarlo.

Por otra parte, el estudio de los efectos del derecho exige analizar la efectividad de las normas en relación con la eficacia de sus objetivos y es aquí donde la gestión estratégica de D'Alessio (2008) se vuelve el puente analítico para esta investigación,

en tanto la sobrecarga funcional y la ausencia de formación especializada actúan como variables que distorsionan la aplicación de la norma, convirtiendo la oficina consular en un escenario de ineficacia administrativa.

Lo anterior, nos permite estudiar al Consulado en Los Ángeles más allá de ser “*una oficina de trámites*”, como un sistema *autopoiético* (Halpérin, 2012) donde la mentalidad del operador generalista limita la realización de los fines del legislador.

V. METODOLOGÍA

El presente trabajo se desarrolla bajo una investigación socio-jurídica de carácter cualitativo, partiendo del análisis del marco normativo que regula las funciones notariales y de registro civil en las respectivas sedes consulares de Colombia e incorporando un análisis contextual y funcional sobre la materialización de las normas en la práctica consular.

Esta investigación se sustenta en fuentes primarias, que regulan las funciones de registro civil en el exterior, como el Decreto 1067 de 2015, el Decreto 1260 de 1970 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación de 2025, a su vez, reportes estadísticos de la Dirección de Asuntos migratorios, consulares y de servicio al ciudadano de la Cancillería y registros internos disponibles del Consulado de Colombia en Los Ángeles. En cuanto a las fuentes secundarias se incluye la doctrina especializada sobre el tema de carácter nacional e internacional.

Se adopta como estrategia metodológica el estudio de caso de tipo instrumental (Stake, 2011), tomando como referencia empírica el Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026 (periodo respecto del cual se cuenta con información estadística), con el fin de identificar, describir y analizar los efectos que la asignación de funciones notariales y de registro civil a funcionarios consulares sin formación especializada, genera en la eficacia de los servicios prestados.

En el ámbito consular, esto supone examinar cómo la histórica configuración del servicio exterior colombiano, marcada por una tradición de formación generalista en relaciones internacionales y derecho internacional público, ha determinado la ausencia de requisitos específicos de especialización notarial y registral para los funcionarios consulares, a pesar de que las funciones que se les asignan son materialmente equivalentes a las que en el territorio nacional solo pueden ser ejercidas por profesionales del derecho que han acreditado idoneidad mediante el concursos de méritos.

La anterior distinción permite identificar si la gestión consular cumple con una efectividad formal (la expedición del documento) mientras padece una ineficacia material (la incapacidad de cumplir su fin protector). Es decir, aunque los actos se produzcan legalmente, la carencia de formación técnica de los funcionarios compromete la finalidad última de la norma, evidenciando una brecha crítica entre la validez del trámite y la protección efectiva de los derechos de los connacionales.

Con el fin de examinar el funcionamiento de este Consulado, se van a tener en cuenta varios elementos como la carga de trabajo, los tiempos de atención, la interacción con

otros servicios, permitiendo que el análisis se enfoque en identificar los cuellos de botella, que, bajo la óptica de D'Alessio, desarticulan la eficiencia de los equipos y que, desde la sociología jurídica, se traducen en una pérdida de la eficacia material del servicio consular, lo cual genera afectaciones negativas tanto para el Estado colombiano como para los connacionales usuarios de los consulados en el exterior.

El estudio combina tres técnicas de generación de evidencia: en primer lugar, el estudio normativo, orientado a identificar los estándares de idoneidad exigidos por el ordenamiento jurídico nacional, como por el marco internacional de la Convención de Viena de 1963. Complementariamente, se aplicó el análisis de estadísticas consolidadas a partir de los reportes mensuales de actividad del Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026 y finalmente, la evidencia se nutre de la observación ejecutada durante el periodo mencionado, que fue posible gracias al rol activo que tuve dentro del Consulado. Lo anterior, permitió realizar un análisis cuantitativo descriptivo para medir la carga de trabajo, los tiempos de respuesta institucional e identificar la disparidad entre el volumen de trámites y el esfuerzo operativo real, siendo la observación, el puente definitivo para contrastar el *law in books* con el *law in action*, visibilizando la sobrecarga funcional que afecta la productividad de la oficina consular. Esta inmersión permitió que la recolección de datos fuera además de estadística, contextual.

La elección de este caso se justifica por su representatividad analítica, al reunir condiciones críticas como una alta demanda, un personal con formación generalista y su intensidad operativa, pues se estima que atiende a una población de alrededor 200.000 connacionales de los condados de la parte Sur de California, Arizona y Nuevo México. (Cancillería de Colombia, 2024). Asimismo, la accesibilidad a la información, al ser el Consulado el escenario de mi práctica profesional, lo cual facilitó la recolección de datos y la observación directa, previa autorización institucional y con estricto cumplimiento de principios éticos.

Como limitaciones, se reconoce la imposibilidad de generalización estadística, el acotado período de estudio, la ausencia de entrevistas a usuarios (línea para investigaciones futuras) y el carácter situado de las observaciones. Finalmente, el estudio se rige por principios éticos de confidencialidad, utilizando datos de manera agregada y anónima para garantizar que la información técnica no afecte la integridad de los participantes del sistema.

Con este análisis del Consulado de Los Ángeles, no se pretende representar estadísticamente a toda la red consular, lo que se busca es aportar una comprensión teóricamente informada sobre cómo la carencia de formación técnica especializada merma la eficacia de los actos administrativos producidos fuera del territorio nacional, por lo cual, bajo la tipología de Stake (2011), se trata de un "estudio de caso instrumental", cuyo fin es proveer *insight* sobre un problema superior, la brecha entre el derecho escrito frente a su aplicación real en la gestión de la fe pública en el exterior.

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO DE LAS FUNCIONES NOTARIALES Y DE REGISTRO CIVIL EN LAS SEDES CONSULARES COLOMBIANAS

El presente capítulo desarrolla un examen sistemático del marco jurídico que asigna a los funcionarios consulares (tanto de carrera como honorarios) competencias que en el territorio nacional, corresponden exclusivamente a notarios y registradores con formación especializada. Esta delegación de funciones revela que, la eficacia de los servicios consulares no depende exclusivamente de las capacidades individuales de los funcionarios que los prestan, sino en un diseño normativo que actúa simultáneamente como motor y limitación estructural. Comprender este diseño constituye un paso metodológico ineludible antes de examinar sus efectos concretos en la práctica consular, pues sólo a partir del análisis del "deber ser" normativo es posible evaluar la distancia que separa a este de la realidad operativa del Consulado de Colombia en Los Ángeles.

Este examen se estructura en torno a tres ejes fundamentales: (i) el fundamento constitucional y convencional de la función consular, con especial énfasis en el artículo 5, literal f, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y su incorporación al ordenamiento colombiano mediante la Ley 17 de 1971; (ii) el análisis detallado del Decreto 1260 de 1970 (Estatuto del Registro del Estado Civil) y del Decreto 1067 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores), identificando las disposiciones que regulan el ejercicio de las funciones notariales y registrales en las sedes consulares; y (iii) la identificación de una carencia estructural que atraviesa todo el sistema reflejado en la ausencia de requisitos específicos de formación especializada para quienes ejercen dichas funciones, a diferencia de lo que ocurre con sus homólogos en el territorio nacional.

El análisis que aquí se presenta no se agota en la descripción de las normas, lo que busca, desde una perspectiva socio-jurídica, es identificar las tensiones, vacíos y contradicciones que el propio diseño normativo genera. En particular, se examina cómo la regulación aplicable a los cónsules de carrera, contrasta con la regulación aplicable a los notarios y registradores nacionales, evidenciando una fragmentación de la acción estatal que será clave para explicar los problemas de eficacia identificados en capítulos posteriores.

El Consulado de Colombia en Los Ángeles, sede en la cual realizo mi práctica profesional y el caso de estudio de esta investigación, es un Consulado General de carrera. Lo anterior significa que los funcionarios que lo dirigen y operan —el Cónsul General, el Cónsul General Adjunto— pertenecen a la Carrera Diplomática y Consular de la República, han ingresado mediante concurso de méritos, han recibido formación en la Academia Diplomática, son remunerados por el Estado colombiano y ejercen sus funciones con dedicación exclusiva.

No obstante, el marco normativo que regula las funciones notariales y de registro civil en el exterior, contenido fundamentalmente en el Decreto 1067 de 2015, aplica tanto a las oficinas consulares de carrera como a las oficinas consulares honorarias,

regulando ambas modalidades bajo los mismos títulos y capítulos. Por esta razón, el análisis normativo que se desarrolla en este capítulo, aborda a su vez el régimen de los consulados honorarios, pues si bien el objeto principal de estudio difiere de esta categoría, la revisión de dicha figura se justifica en la medida en que el examen de sus requisitos y procedimientos permite evidenciar, por contraste, una carencia estructural que afecta a todo el sistema consular colombiano: la ausencia de exigencias específicas de formación especializada para el ejercicio de funciones notariales y registrales, tanto en cónsules de carrera como en cónsules honorarios.

1.1. Fundamento Constitucional y Legal de la Función Consular

La función consular constituye una manifestación del poder estatal más allá de las fronteras territoriales, configurándose como un mecanismo esencial para la protección de los intereses nacionales y la garantía de los derechos fundamentales de los connacionales en el exterior. Esta función encuentra su fundamento primario en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, que atribuye al presidente de la República, como jefe de Estado, la dirección de las relaciones internacionales y la potestad de nombrar a los agentes diplomáticos y consulares (numeral 2). Esta disposición constitucional establece el marco general dentro del cual se desarrolla toda la actividad consular del Estado colombiano.

En complemento a lo anterior, el artículo 226 constitucional consagra el principio de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del Estado colombiano sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Este mandato constitucional integra la proyección internacional del país, al igual que la obligación de garantizar una presencia estatal efectiva que atienda las necesidades de los ciudadanos colombianos que residen o transitan fuera del territorio nacional.

En el ámbito legal, el Decreto Ley 274 de 2000, por el cual se regula el servicio exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, constituye el estatuto fundamental que organiza y estructura la función consular colombiana. La norma distingue entre cónsules de carrera, que son funcionarios escalafonados en la Carrera Diplomática y Consular, y cónsules honorarios, que son personas designadas por el Gobierno para ejercer funciones consulares restringidas sin pertenecer al servicio exterior de carrera.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, aprobada por Colombia mediante la Ley 17 de 1971, constituye el principal instrumento de derecho internacional que regula las funciones consulares y establece un catálogo de trece funciones consulares, entre las cuales destaca el literal f, que autoriza a los cónsules a "actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares, y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan a las leyes y reglamentos del Estado receptor". Esta disposición convencional otorga cobertura jurídica internacional al ejercicio de funciones notariales y registrales por parte de los cónsules, pero condiciona su ejercicio a la compatibilidad con la legislación del país anfitrión.

El marco jurídico colombiano ha desarrollado progresivamente las funciones consulares a través de diversas disposiciones normativas que han ampliado y especificado sus competencias. El Decreto 1067 de 2015, Decreto Único

Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores, compila y sistematiza esta normativa, estableciendo en su Libro 2, Parte 2, Título 1, las disposiciones aplicables a los asuntos consulares. Este decreto constituye, en la actualidad, el principal referente normativo para el ejercicio de las funciones consulares en Colombia, incluyendo las de carácter notarial y registral.

El Decreto 1067 de 2015, expedido el 26 de mayo de 2015 por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, constituye el Decreto Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores. Esta norma compila y racionaliza la normatividad vigente expedida por el Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores, configurándose como el instrumento jurídico fundamental para la organización y funcionamiento del sector.

La evolución normativa de la función consular refleja una tendencia hacia la ampliación de las competencias asignadas a los cónsules, sin que esta ampliación haya sido acompañada de una revisión sustancial de los requisitos de formación y especialización exigidos para el ejercicio de dichas funciones.

1.2. El Decreto 1260 de 1970 y el Estatuto del Registro del Estado Civil

El Decreto 1260 de 1970, expedido el 27 de julio de 1970 por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 8ª de 1969, constituye el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas en Colombia. Esta norma establece el marco general para la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil, configurándose como el referente normativo fundamental para el ejercicio de las funciones registrales en las sedes consulares.

El artículo 1 del Decreto 1260 de 1970 define el estado civil como "la situación jurídica de una persona 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". Esta definición establece las características fundamentales del estado civil y su importancia como institución jurídica que estructura las relaciones familiares y sociales.

El artículo 5 del decreto establece que "los hechos y los actos relativos al estado civil de las personas, deben ser inscritos en el competente registro civil, especialmente los nacimientos, reconocimientos de hijos naturales, legitimaciones, adopciones, alteraciones de la patria potestad, emancipaciones, habilitaciones de edad, matrimonio, capitulaciones matrimoniales, interdicciones judiciales, discernimientos de guarda, rehabilitaciones, nulidades de matrimonio, divorcios, separaciones de cuerpos y de bienes, cambios de nombre, declaraciones de seudónimos, manifestaciones de avecindamiento, declaraciones de ausencia, defunciones y declaraciones de presunción de muerte". Este extenso catálogo de hechos y actos sujetos a registro evidencia la amplitud y complejidad de la función registral.

El Título V del Decreto 1260 de 1970 regula "el modo de hacer el registro", estableciendo en su artículo 28 que "el proceso de registro se compone de la recepción, la extensión, el otorgamiento, la autorización y la constancia de haberse

realizado la inscripción". Cada una de estas etapas implica actuaciones específicas que el funcionario registral debe ejecutar con precisión.

El artículo 29 define la recepción como "percibir las declaraciones que los interesados, y en su caso, los testigos, hacen ante el funcionario"; la extensión como "la versión escrita de lo declarado por aquéllos"; el otorgamiento como "el asentimiento expreso que unos y otros prestan a la diligencia extendida"; y la autorización como "la fe que el funcionario imprime al registro, en vista de que se han llenado los requisitos pertinentes y de que las declaraciones han sido realmente emitidas por las personas a quienes se les atribuye".

El artículo 32 impone al funcionario el deber de "procurar establecer la veracidad de los hechos denunciados", y si teniendo indicios graves de que el dicho es apócrifo, los comparecientes insistieren en la inscripción, "procederá a sentarla y autorizarla, dejando las observancias a que hubiere lugar y dando noticia del hecho a quien sea competente para adelantar la correspondiente investigación". Esta disposición atribuye al funcionario registral una función de control material que exige capacidad de análisis y juicio crítico sobre la veracidad de las declaraciones recibidas.

El Título XII del decreto regula los *"funcionarios Encargados de Llevar el Registro"*, estableciendo en su artículo 118, modificado por el Decreto 1260 de 1970 y por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, que *"son encargados de llevar el registro del estado civil de las personas: 1. Dentro del territorio nacional, los notarios, y en los municipios que no sean sede de notaría, los registradores municipales del estado civil de las personas, o en su defecto, los alcaldes municipales. (...) 2. En el exterior, los funcionarios consulares de la República"*.

Esta disposición es fundamental para el presente análisis, pues asigna expresamente a los funcionarios consulares, tanto de carrera como honorarios, la competencia para ejercer funciones de registro civil en el exterior. Sin embargo, la norma no establece requisitos específicos de formación o idoneidad técnica para el ejercicio de estas funciones por parte de los cónsules, a diferencia de lo que ocurre con los notarios y registradores en el territorio nacional, quienes deben acreditar título de abogado y aprobar concursos de méritos.

Lo anterior, contrasta con el análisis realizado a la formación que reciben los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular colombiana para el ejercicio de funciones notariales y de registro civil, donde se advierte una limitación estructural. Ni el Decreto Ley 274 de 2000, que regula el servicio exterior, ni el Decreto 1067 de 2015, que compila la normativa del Sector de Relaciones Exteriores, establecen requisitos específicos de formación especializada en derecho notarial o registral para los cónsules de carrera. Esta ausencia de previsión normativa constituye, en sí misma, un dato relevante para la investigación, pues contrasta con lo dispuesto para los notarios y registradores en el territorio nacional.

Un examen detallado al perfil de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular permite identificar la raíz del problema. El artículo 17 del Decreto Ley 274 de 2000 establece que para ingresar a la Carrera Diplomática y Consular se requiere, entre otros requisitos, "ser profesional en cualquier disciplina del conocimiento". La norma no exige titulación específica en derecho, ni acreditar conocimientos en derecho notarial o registral. En la práctica, las convocatorias al concurso de méritos han admitido profesionales de relaciones internacionales, ciencia política, economía, administración de empresas, derecho e incluso ingenierías. Esta apertura, si bien responde a la diversidad de funciones que desempeñan los funcionarios consulares, implica que no existe un filtro de ingreso que garantice competencias mínimas en las materias notarial y registral.

Este panorama pone en evidencia el silencio normativo sobre la formación especializada en el servicio exterior. Tanto el Decreto 1067 de 2015 como el Decreto 1260 de 1970, al asignar a los funcionarios consulares las funciones notariales y de registro civil (artículo 2.2.1.3.2.1 y artículo 118, respectivamente), omiten establecer requisito alguno de formación, capacitación o especialización previa. Se limitan a conferir la competencia, sin condicionarla a la acreditación de idoneidad técnica en dichas materias. Este silencio normativo contrasta frontalmente con lo dispuesto para los notarios en Colombia, quienes, conforme al Decreto 960 de 1970 (artículo 3) y la Ley 588 de 2000 (artículo 4), deben ser abogados titulados, aprobar un concurso público de méritos específico para notarías y superar un curso de formación teórico-práctico en derecho notarial y registral.

Ahora bien, desde una perspectiva de sociología jurídica, la distinción entre *law in books* y *law in action* permite explicar esta disparidad como una fragmentación del sistema jurídico estatal. Mientras el "derecho en los libros" (Decreto 1067 de 2015) otorga las mismas facultades notariales al cónsul que al notario, el "derecho en acción" revela dos lógicas regulatorias contrapuestas dentro del mismo Estado.

En el territorio nacional, el ejercicio de la fe pública notarial y registral está reservado a profesionales del derecho con formación especializada acreditada mediante concurso de méritos y bajo supervisión permanente de la Superintendencia de Notariado y Registro (Ley 588 de 2000). En el exterior, las mismas funciones (autorizar escrituras públicas, autenticar firmas, expedir copias, realizar inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción) son asignadas a funcionarios cuyo perfil de ingreso, formación base y régimen de capacitación no contemplan dicha especialización.

Del anterior diseño normativo se infiere que, la ausencia de exigencias de formación especializada en la normativa que regula a los cónsules de carrera no implica, por sí misma, que dichos funcionarios carezcan de toda competencia en la materia. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño institucional, permite inferir que el legislador y el regulador no han considerado la especificidad técnica del derecho notarial y registral como un requisito para el ejercicio de estas funciones en el exterior. Esta inferencia se ve reforzada por dos hechos normativos adicionales:

1. El artículo 2.2.1.3.2.2 del Decreto 1067 de 2015 sí exige, para los cónsules honorarios (funcionarios sin pertenencia a la carrera diplomática), la acreditación de "título universitario o experiencia relevante" y la presentación

de recomendaciones. La existencia de requisitos más detallados para los cónsules honorarios que para los de carrera sugiere que el diseño normativo parte del supuesto, no explicitado ni justificado, de que la formación de los cónsules de carrera es suficiente por sí misma, sin necesidad de especialización adicional.

2. La Circular Única de Registro Civil e Identificación (Versión 9, 2025), expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, establece procedimientos técnicamente complejos (inscripciones extemporáneas, aplicación de presunciones de filiación, asignación de NUIP, etc.) sin hacer distinción alguna entre los funcionarios registradores en Colombia (especializados) y los funcionarios consulares en el exterior (sin exigencia de especialización). Esta omisión normativa genera una situación de equiparación formal entre contextos que son materialmente desiguales en cuanto a la formación de los funcionarios encargados de aplicar dichos procedimientos.

Esta brecha entre la formación requerida y la función asignada encuentra un antecedente normativo de especial relevancia en el Decreto 453 de 1930, "Por el cual se organiza el Cuerpo Consular Colombiano", expedido durante el gobierno de Miguel Abadía Méndez. Este decreto, en su artículo 10, establecía los requisitos para ingresar al servicio consular como empleado remunerado y, en su literal h), exigía que el aspirante poseyera, entre otras, *"nociones generales de Legislación civil, comercial o marítima, Historia y Geografía; conocimientos amplios del sistema notarial y de registro, conocimientos especiales de la Constitución e historia de la República, así como de su Geografía física y política, de las leyes fiscales, de producciones naturales del país y del estado de sus industrias; nociones de Derecho Internacional Público y Privado, de los Tratados existentes entre Colombia y los demás países, y de las leyes sobre servicio consular"*. Esta disposición evidencia que, desde sus orígenes, el diseño normativo del servicio exterior colombiano contemplaba la necesidad de que los cónsules contaran con una formación amplia y suficiente en las materias que habrían de gestionar, incluyendo expresamente el sistema notarial y registral, como condición para el ejercicio de funciones de fe pública.

Esta regresión se hace evidente en la práctica operativa del Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026. A pesar de que el artículo 10, literal h) del Decreto 453 de 1930 establecía que los cónsules debían poseer "conocimientos amplios del sistema notarial y de registro", la realidad demuestra que los funcionarios consulares carecen de la profundidad técnica necesaria para resolver autónomamente la totalidad de los casos que se les presentan. Cuando un trámite registral o notarial presenta particularidades complejas —como inscripciones extemporáneas de nacimiento, aplicación de presunciones de filiación, o la calificación de documentos antecedentes— los funcionarios se ven obligados a recurrir a instancias externas, como la Registraduría Nacional del Estado Civil o la Superintendencia de Notariado y Registro, para obtener la orientación técnica que su formación generalista no les proporciona.

Esta dependencia institucional confirma que el conocimiento con el que cuentan los cónsules en materia notarial y registral no es "amplio y suficiente" en los términos que el decreto de 1930 idealizaba, sino que se limita a una comprensión básica que resulta insuficiente para garantizar la plena seguridad jurídica de los actos que expiden.

CAPÍTULO II

EFFECTOS DE LA AUSENCIA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS CONSULARES: ESTUDIO DE CASO DEL CONSULADO DE COLOMBIA EN LOS ÁNGELES (PRIMER TRIMESTRE DE 2026)

El presente capítulo expone los hallazgos obtenidos durante el periodo de observación en el Consulado de Colombia en Los Ángeles, analizando la gestión de la fe pública a la luz de la interacción entre la normativa vigente y la capacidad operativa institucional.

Partiendo de la premisa de que la eficacia jurídica es inseparable del soporte administrativo que la sustenta, se examinan aquí las métricas de atención y las cargas de trabajo bajo el fenómeno de la ineficacia material (Bernasconi, 2007) y como se manifiesta a través de indicadores de gestión estratégica y eficiencia operativa (D'Alessio, 2008). Este análisis permite contrastar el "law in books" con el "law in action" del diseño formal de las funciones consulares, revelando cómo las limitaciones en la planeación técnica impactan directamente en la seguridad jurídica y en la calidad del servicio percibida por el ciudadano.

Desde una perspectiva teórica, el análisis se apoya en la noción de sobrecarga funcional, entendida como una patología organizacional que afecta la eficacia del derecho al generar una disminución en la calidad del servicio (Yturriaga, 2015), generando estrés laboral y aumento de los errores en la ejecución de tareas complejas. Esta categoría resulta particularmente útil para comprender la situación consular, donde el funcionario debe transitar constantemente entre roles de diplomático, autoridad migratoria, fedatario público, registrador del estado civil, entre otros.

Asimismo, el análisis se nutre del concepto de eficacia administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la cual en el contexto consular, se traduce en la capacidad de garantizar que los actos notariales y registrales cumplan efectivamente su finalidad jurídica y social, lo que, en el contexto de la sociología jurídica, se traduce en la capacidad del sistema para evitar "reprocesos" que, según Pérez Ortiz (2013), despojan al acto administrativo de su utilidad social.

2.1. Caracterización del Consulado de Colombia en Los Ángeles

El Decreto 1067 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.16, establece la circunscripción del Consulado de Colombia en Los Ángeles, la cual comprende la parte sur del Estado de California, así como los Estados de Arizona y Nuevo México. Esta delimitación territorial implica que la oficina consular tiene jurisdicción sobre una extensión geográfica considerable, que abarca múltiples condados y ciudades con alta concentración de población colombiana.

La comunidad colombiana en el sur de California constituye una de las diásporas más numerosas y dinámicas de colombianos en el exterior. Según estimaciones reportadas por la Cancillería de Colombia (2025), la población colombiana en el área metropolitana de Los Ángeles supera las doscientas mil personas (200.000), con una distribución geográfica que se extiende desde la parte Sur de California, Arizona y Nuevo México. Esta comunidad presenta una composición socioeconómica heterogénea, que incluye desde profesionales altamente calificados hasta trabajadores indocumentados en situación de vulnerabilidad, lo que diversifica significativamente la demanda de servicios consulares.

La planta de personal del consulado es limitada en relación con el volumen de servicios que debe atender. Durante el primer trimestre de 2026, la oficina cuenta con un Cónsul General, un Cónsul General Adjunto y un número reducido de funcionarios de apoyo administrativo.

Esta estructura organizacional implica que las funciones notariales y de registro civil, que por mandato del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970 corresponden a los funcionarios consulares, recaen sobre un equipo que, siguiendo la paradoja descrita por Moya Acosta (2024), posee idoneidad para la diplomacia, pero carece de la formación técnica especializada que la complejidad de estas materias exige.

2.2. Tipología de efectos generados por la asignación de funciones especializadas a personal sin formación específica

Para examinar los "efectos del derecho", debemos retomar la distinción de Bernasconi (2007) entre efectividad (cumplimiento formal de la conducta) y eficacia (logro del fin del legislador). Esta distinción resulta fundamental, permitiendo diferenciar entre el mero cumplimiento formal de las disposiciones normativas y lo que ocurre en Los Ángeles.

Bajo ese entendido, es que podemos concluir que el artículo 118 del Decreto 1260 de 1970 tiene efectividad, en tanto los trámites se realizan; sin embargo, su eficacia es cuestionable si no garantiza la seguridad jurídica. A partir del análisis documental y la observación del funcionamiento del consulado, se han identificado los siguientes tipos de efectos:

2.2.1. Efectos sobre la eficiencia operativa del consulado

La Tabla 1 presenta la consolidación estadística de la actividad del Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026. Al analizar los datos, se observa que los trámites de registro civil y actos notariales representan conjuntamente el 47.5% del volumen operativo total, como se pasa a exponer a continuación. Sin embargo, esta proporción no refleja la carga de trabajo real; en la práctica, pude observar que ciertos trámites demandan un tiempo de atención desproporcionadamente mayor.

Tabla 1: Actividad Trimestral Consolidada (Q1 2026)

Categoría	Enero	Febrero	Marzo	Total Trimestre	% del Total
Registro Civil ^a	69	153	136	358	7.8%
Notariales ^b	500	675	645	1.820	39.7%
Pasaportes	580	804	693	2.077	45.2%
Otros ^c (Cédulas, Visas, etc.)	56	176	102	334	7.3%
TOTAL	1,205	1,808	1,576	4.589	100%

Nota. Datos obtenidos de los reportes mensuales de actividad del Consulado de Colombia en Los Ángeles para el periodo enero-marzo de 2026¹.

a. Incluye registros de nacimiento, matrimonio, defunción y copias de registros.

¹ Los cálculos fueron realizados con base al informe estadístico mensual de los meses Enero-Febrero-Marzo de 2026 de nombre ACTIVIDAD SOLICITUDES OFICINA GENERAL, proporcionado por la entidad.

- b. *Incluye escrituras públicas, reconocimientos de firma, autenticaciones y certificaciones (fe de vida).*
- c. *Incluye cédulas, visas, tarjetas consulares y asistencias.*

La disparidad entre el volumen y el esfuerzo operativo, constituye el primer indicador de la sobrecarga funcional que las estadísticas, por sí solas, no alcanzan a revelar. Dicha sobrecarga yace en la multiplicidad de roles asignados al mismo equipo de funcionarios, quienes deben alternar entre: atención de trámites migratorios (visas, pasaportes), ejercicio de funciones notariales (autenticaciones, reconocimientos de firma, poderes), gestión del registro civil (nacimientos, matrimonios, defunciones), asistencia a connacionales en situación de vulnerabilidad (repatriaciones, asistencia a detenidos), y promoción cultural y comercial. Cada una de estas funciones exige competencias específicas, conocimientos normativos diferenciados y habilidades técnicas particulares.

Aunque la Convención de Viena de 1963 (Art. 5, lit. f) otorga un fundamento legal a la asignación de funciones notariales y registrales a los funcionarios consulares y fue pensada como una respuesta a la necesidad práctica de que los nacionales en el exterior puedan realizar actos jurídicos que requieren fe pública sin tener que desplazarse a su país de origen, el diseño normativo colombiano ha ignorado la necesidad de una idoneidad técnica correlativa.

La función notarial exige de conocimientos específicos, así como un dominio técnico de los requisitos formales de cada tipo de acto, no es por menos que el notario en Colombia debe acreditar título de abogado o de no serlo, acreditar experiencia previa como notario, salir avante en un concurso de méritos y recibir formación continua, no obstante, el funcionario consular, quien es usualmente especializado en derecho internacional o en relaciones internacionales, asume dichas funciones sin la preparación especializada requerida.

Durante el desarrollo de mi práctica profesional en el Consulado de Colombia en Los Ángeles, mi rol consistió en brindar apoyo técnico y jurídico constante a los funcionarios encargados de la atención presencial, lo que me permitió participar de primera mano en las actividades del consulado. Esta dinámica de trabajo fue la que motivó la presente investigación y dio lugar al problema jurídico que aquí planteo resolver, pues la observación del día a día confirmó que el desajuste estructural impacta directamente en la productividad.

Trámites como las inscripciones extemporáneas de nacimiento o la aplicación de presunciones de filiación (Circular Única de Registro Civil, 2025) exigen un rigor técnico que, al no estar plenamente dominado, incrementa los tiempos de resolución. Bajo la lógica de D'Alessio (2008), esto representa un fallo de gestión estratégica, en tanto se sacrifica la calidad en aras de la continuidad del servicio, lo que deriva en lo que Pérez Ortiz (2013) define como actos administrativos ineficaces que, al requerir correcciones posteriores, terminan por duplicar los costos operativos del Estado.

Bajo la tipología del estudio de caso instrumental de Stake (2011), se identificaron patrones de ineficacia material. En primer lugar, se evidenció que los funcionarios recurren frecuentemente a consultas con la Registraduría Nacional (casa matriz) para determinar el procedimiento correcto, confirmando la tesis de Halpérin (2012) sobre

la limitación de la "mentalidad del operador" generalista. Esto genera una ruptura en la cadena de valor y crea un "cuello de botella" que impide cumplir con el cronograma de citas, obligando incluso a extender la jornada más allá de las 14:00 horas y degradando la percepción del usuario sobre el servicio.

Como medida de mitigación, el Consulado ha optado por desplazar la elaboración de escrituras públicas a las horas de la tarde, una vez cerrada la atención presencial, debido al rigor que estos documentos exigen. Cuando un funcionario consular sin formación especializada en derecho de familia o derecho registral enfrenta estos casos, el tiempo de resolución se incrementa, lo que desencadena en congestión sobre el resto de los servicios consulares. Esta dinámica hace evidente que el problema trasciende la capacitación insuficiente, revelando un fallo estructural que asigna tareas especializadas a perfiles orientados a otras competencias.

Esta disparidad entre la formación requerida y las funciones asignadas no es meramente una cuestión de capacitación insuficiente. Los efectos observados en el Consulado de Los Ángeles son un síntoma del desajuste estructural del diseño institucional colombiano, que privilegia la asignación normativa sobre la capacidad real de ejecución. El análisis de los resultados de la investigación demuestra que la mera asignación normativa de facultades notariales y registrales, es insuficiente si no se acompaña de una idoneidad técnica correlativa.

La evidencia recaudada permite inferir que la ineficacia material trasciende la gestión operativa, manifestándose en actos inoponibles o rechazados en sede nacional debido a vicios en su expedición. Estos reprocesos imponen una carga desproporcionada al usuario, fracturan la confianza institucional y evidencian la brecha entre la ley escrita y la realidad operativa. La saturación de roles y la sobrecarga funcional derivan en una pérdida de eficacia administrativa, que compromete la seguridad jurídica que el Estado colombiano está obligado a garantizar a sus connacionales en el exterior.

CAPÍTULO III

RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL Y EFICACIA DE LOS SERVICIOS CONSULARES

El análisis socio-jurídico desarrollado en los capítulos precedentes ha permitido identificar una tensión estructural en la prestación de los servicios notariales y de registro civil en el Consulado de Colombia en Los Ángeles: la asignación de funciones fedatarias altamente especializadas a funcionarios cuya formación se centra en la diplomacia y el derecho internacional. Esta fragmentación de la acción estatal, propia de un Estado heterogéneo (Yturriaga, 2015), genera una brecha entre la norma (law in books) y la realidad administrativa (law in action), comprometiendo la seguridad jurídica de los actos y la protección efectiva de los derechos de los connacionales.

Sobre la base de estos hallazgos y del marco teórico expuesto, se formulan las siguientes recomendaciones, orientadas a fortalecer la eficacia de los servicios consulares mediante ajustes progresivos en la formación, la organización, la

tecnología y la evaluación institucional, sin necesidad de modificar la estructura normativa fundamental.

3.1. Fortalecimiento de la formación especializada y técnica

Del análisis del marco normativo se deriva que la ausencia de exigencias de formación especializada en derecho notarial y registral para los funcionarios consulares constituye un factor estructural que incrementa la probabilidad de errores materiales y formales en los actos que expidan. Como señala Pérez Ortiz (2013), la validez de un acto administrativo, es condición necesaria para su eficacia, pues un acto inválido no puede producir los efectos jurídicos deseados. En el contexto consular, la falta de especialización normativamente exigida, a diferencia de lo que ocurre con notarios y registradores en el territorio nacional, permite sostener, como hipótesis de trabajo, que dicha carencia incide negativamente en la validez y, por tanto, en la eficacia de los actos notariales y registrales expedidos en las sedes consulares.

Para cerrar la brecha de idoneidad, es imperativo transitar de una inducción generalista a una capacitación técnica obligatoria. El artículo 89 del Decreto Ley 274 de 2000 ya establece la obligatoriedad de programas de inducción; sin embargo, para sedes de alta complejidad como Los Ángeles, estos deben reformularse.

Actualmente, dicho programa se concentra en aspectos de política exterior, derecho internacional y funcionamiento de la Cancillería. Se propone que, para los funcionarios destinados a consulados con alta demanda de servicios notariales y registrales, como es el caso de Los Ángeles, la inducción incluya un módulo práctico y obligatorio sobre técnica notarial, registro civil y manejo de la Circular Única de Registro Civil e Identificación (versión 9, 2025). Este módulo debería ser diseñado y certificado conjuntamente por la Superintendencia de Notariado y Registro y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por otro lado, reconociendo la complejidad de ciertos trámites registrales, por ejemplo, inscripciones extemporáneas de nacimiento, reconocimiento de hijos, adopciones internacionales o cambios de nombre, se recomienda establecer una línea de consulta directa y efectiva entre el Consulado de Los Ángeles y la Dirección Nacional de Registro Civil, así como con la Superintendencia de Notariado y Registro, de manera que el cónsul pueda resolver dudas técnicas en tiempo real, evitando la suspensión del servicio y el incumplimiento de citas por dudas de procedimiento.

No obstante, en vista que las normas notariales y registrales cambian con frecuencia, se propone que los funcionarios consulares que ejerzan funciones de fe pública participen anualmente en cursos de actualización, cuya aprobación sea requisito para continuar en el desempeño de esas funciones, lo cual contribuye a reducir la brecha entre el conocimiento del funcionario y las exigencias técnicas de la normativa vigente.

3.2 Optimización Organizacional y Atención Orientada al Usuario

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio de caso es la sobrecarga funcional que afecta a los funcionarios del Consulado de Los Ángeles y como se demostró mediante la teoría de D'Alessio (2008), la saturación de roles desarticula la eficiencia. Moya Acosta (2024) describe esta paradoja al afirmar que la función consular es “la parte humana del trabajo diplomático”, pero que la saturación burocrática termina por deshumanizar y aumentar la probabilidad de errores.

Para recuperar la eficacia material, se proponen ajustes en la distribución funcional:

- **Especialización de Roles - Designación de un “Oficial Notarial”:** En consulados de alta demanda como Los Ángeles, se propone asignar al menos un funcionario de la Carrera Diplomática y Consular, o, en su defecto, un funcionario administrativo con formación jurídica, para que se encargue de manera exclusiva de los actos notariales y registrales. Esta especialización permite una mayor curva de aprendizaje y disminuye la incidencia de errores sustanciales, que derivan en actos administrativos ineficaces (Pérez Ortiz 2013).
- **Transformación Digital y Atención Orientada al Usuario:** El elevado volumen de usuarios y la limitación de recursos humanos constituyen un obstáculo recurrente para la eficacia del servicio consular. Se propone desarrollar una plataforma digital mediante la cual los usuarios puedan cargar con antelación los documentos requeridos para cada acto notarial o registral. El personal consular revisará la documentación en un plazo máximo de 48 horas y devolverá observaciones, si las hubiere. Solo cuando la documentación sea calificada como apta se programará una cita presencial para la firma y autorización. Esta práctica evita desplazamientos innecesarios y concentra la atención presencial en el acto mismo de autorización.

Así mismo, teniendo en cuenta que la eficacia del servicio consular debe medirse por la satisfacción de los derechos de los connacionales y la reducción de las cargas injustificadas que estos soportan, el estudio de caso permite identificar puntos críticos que pueden ser abordados con medidas orientadas al usuario:

- **Mesa de ayuda jurídica consular:** Se propone crear un espacio (físico o virtual) donde el ciudadano colombiano reciba orientación sobre las implicaciones legales de los actos notariales y registrales que pretende realizar, así como sobre la documentación necesaria y los plazos. Esta mesa debe estar atendida por personal con formación en derecho colombiano, incluso si es contratado localmente. La orientación previa reduce significativamente la presentación de documentos incompletos o la solicitud de actos que no son jurídicamente viables (por ejemplo, reconocimientos de hijos con documentos extranjeros no apostillados).
- **Protocolo de corrección ágil de errores:** Dado que los errores en actos notariales y registrales son inevitables en alguna medida, se debe diseñar un procedimiento administrativo simplificado para su corrección, evitando que el

ciudadano deba recurrir a la vía judicial para subsanar fallas administrativas del propio Estado.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite responder de manera integral al problema de investigación planteado. El examen del marco normativo evidenció que ni el Decreto 1067 de 2015 ni el Decreto 1260 de 1970 exigen formación especializada en derecho notarial o registral como condición para que los funcionarios consulares ejerzan dichas funciones. En relación con el segundo objetivo, a través del análisis estadístico y la observación directa en el Consulado de Los Ángeles, se confirmó que la sobrecarga funcional y la ausencia de idoneidad especializada se traducen en reprocesos, tiempos de atención extendidos y en actos de los que se cuestiona su validez ante las autoridades nacionales. En cuanto al tercer objetivo, las recomendaciones formuladas buscan introducir ajustes realizables.

En el ejercicio de mi práctica profesional en el Consulado de Colombia en Los Ángeles durante el primer trimestre de 2026, pude conocer de primera mano, la compleja realidad operativa de una oficina consular de alta demanda. Esta experiencia permitió constatar que la eficacia material del Estado en el extranjero solo es alcanzable cuando la planificación estratégica y la idoneidad técnica se consolidan como pilares de la función consular.

A través del análisis cuantitativo de los datos consolidados del primer trimestre de 2026 y la observación sistemática, fue posible validar que la ausencia de una formación jurídica especializada en los funcionarios consulares constituye una barrera material para la prestación del servicio. En este sentido, pudo determinarse que la sobrecarga funcional es el factor determinante de la ineficacia, toda vez que el volumen de trámites consulares invisibiliza la complejidad técnica de los actos de fe pública. Con base en ello, se pudo dar respuesta al problema de investigación, al evidenciar que, mientras el *law in books* otorga facultades plenas al cónsul, el *law in action* revela un operador saturado que depende más de lo debido de soporte externo, lo cual deriva en situaciones que afectan la celeridad y calidad de la atención.

Es evidente que, si el fedatario no puede garantizar que el acto se haga de acuerdo con la normatividad vigente y las exigencias particulares que requiere cada uno, la seguridad jurídica se torna ilusoria. Esta problemática se agrava al considerar que el cónsul, a diferencia del notario en Colombia, no cuenta con el mismo equipo de asesores especializados, debiendo resolver por sí mismo situaciones de alta complejidad jurídica. En consecuencia, la falta de idoneidad técnica, que delantadamente produce un retraso administrativo, pone en riesgo la estabilidad de las relaciones jurídicas de los connacionales, quienes confían en la autoridad consular como garante de derechos que, en la práctica, quedan supeditados a la probabilidad de error por sobrecarga funcional.

Bajo la óptica de D'Alessio (2008), se concluye que la multiplicidad de roles asignados al funcionario genera una fatiga cognitiva que incrementa significativamente el riesgo de error. En lugar de atribuirse a una falla individual, esta desarticulación de la eficiencia responde a un diseño institucional que privilegia la continuidad operativa

sobre el conocimiento técnico. Esta desconexión entre el perfil del cargo y la función ejecutada compromete la validez de los actos y, por ende, la seguridad jurídica que el Consulado está llamado a proteger.

El análisis técnico permite señalar que la fe pública es una competencia que exige el dominio de la validez material que trasciende la potestad meramente formal. Se observó que errores en la calificación de documentos antecedentes para registros civiles o imprecisiones en la redacción de cláusulas de poder en escrituras públicas derivan en la inoponibilidad del acto en territorio nacional. Un acto administrativo que debe ser subsanado mediante escrituras de corrección o, en casos extremos, mediante procesos judiciales, ha perdido su esencia de eficacia material.

Finalmente, el aporte de este ejercicio a la institución consiste en la entrega de un diagnóstico crítico acompañado de una hoja de ruta técnica para la optimización de sus procesos. Las propuestas de especialización de roles (Oficial Notarial) y la implementación de una plataforma de pre-validación documental le darán a la oficina herramientas para tomar decisiones en pro de mejorar el servicio y la experiencia del usuario. Con estas medidas, se busca que la fe pública se convierta en una garantía real de seguridad jurídica para los connacionales en el exterior.

La transición hacia una eficacia material requiere que el Estado asuma la función consular como un ejercicio de representación política; con la seriedad y rigor que requiere la prestación de servicios jurídicos, pues el derecho, para ser verdaderamente protector, debe estar respaldado por una estructura capaz de convertir el mandato del legislador en una realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Álvarez, C. E. (2020). *Metodología de la investigación: Diseño y desarrollo del proceso de investigación en ciencias empresariales*. Alpha Editorial.
2. Argyrou, A. (2017). Making the case for case studies in empirical legal research. *Utrecht Law Review*, 13(3). <https://doi.org/10.18352/ulr.409>
3. Bernasconi Ramírez, Andrés. (2007). EL CARÁCTER CIENTÍFICO DE LA DOGMÁTICA JURÍDICA. *Revista de derecho (Valdivia)*, 20(1), 9-37.
4. Carvajal Martínez, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Prolegómenos: Derechos y valores*, 14(27), 109-119.
5. Coral Ramos, C. (2018). *Función notarial y registral del personal del servicio exterior ecuatoriano*. (Master's thesis).
6. Correas, O. (2005). *Crítica de la ideología jurídica (Vol. 12)*. UNAM.
7. D'Alessio, F. (2008). *El Proceso Estratégico: Un enfoque de gerencia*. Pearson.
8. Guerra Restrepo, D (2015). *Las instituciones involucradas en el régimen de extranjería en Colombia, su marco normativo y funciones*. *Erg@ omnes*, 7(1), 181-207. <https://revistas.uninunez.edu.co/index.php/ergaomnes/es/article/view/751/593>
9. Fernández Blanco, C. (2019). *Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas*. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2019, núm. 42,p.259-282.
10. Fuentes Callata, K. P. (2024). Eficacia de la función pública notarial y la seguridad jurídica en las mejoras normativas–Puno 2023. [Tesis de grado, Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez].
11. Giraldo, M. M. (2025). Registro civil digital en Colombia: Pilar de la e-ciudadanía en la era informacional. *Revista Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 16(31). <http://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/Ilae/Ojs/article/view/351>
12. Halpérin, J.-L. (2012). Law in books and law in action: The problem of legal change. *Maine Law Review*, 64.
13. Moya Acosta, D. (2024). La función consular. *Diplomacia de cuerpo y alma. Orbis*, (27), 91–94. Recuperado a partir de <https://revistaorbisasodiplo.org/index.php/orbis/article/view/263>
14. Mejía Turizo, J., & Medina Solano, S. (2014). Arbitrariedad en las decisiones judiciales y administrativas. *Revista Jurídica Erg@omes*, 6(1)
15. Ortega-Ruiz, L. G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/f841a360-b116-46a8-8a57-2253b242eea4/content>
16. Pérez Ortiz, R. E. (2013). *Eficacia y validez del acto administrativo*. <https://repositorio.unal.edu.co/items/0f31918c-e043-4d3d-81e1-8d5775ea869a>.
17. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2025). *Circular Única de Registro Civil e Identificación (Versión 9)* (7 de noviembre de 2025).
18. Schurmann Opazo, Miguel. (2019). ¿Es científico el discurso elaborado por la dogmática jurídica? Una defensa de la pretensión de racionalidad del discurso dogmático elaborado por la ciencia del derecho penal. *Política criminal*, 14(27), 549-598. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992019000100549>

19. Stake, R. E. (2011). Sage research methods. SAGE Publications .
<https://doi.org/10.4135/9781412985932>
20. Yturriaga, J. (2015). Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular. Madrid: Imprenta de la Oficina de Información Diplomática.