

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA-Vulneración en el procedimiento de anulación de documentos de identidad de la población migrante

(i) la indebida notificación de las actuaciones administrativas; (ii) la imposibilidad de ser oído dentro del trámite; (iii) la falta de motivación de los actos administrativos de apertura y cierre de la investigación; (iv) la poca publicidad y la dificultad de acceso a la página web que en su momento dispuso la RNEC para la revisión de registros civiles extemporáneos; (v) la imposibilidad de interponer los recursos de ley; (vi) la falta de valoración de los descargos de quienes tuvieron la oportunidad de actuar dentro del trámite y (vii) la exigencia del requisito de apostilla del acta de nacimiento, a pesar de que existen medidas de flexibilización que permiten la presentación de dos testigos hábiles.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Reiteración de jurisprudencia/CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

(...) mediante la Resolución ... se revocó parcialmente el primer acto administrativo y, en consecuencia, se declaró la validez y vigencia del registro civil de nacimiento y de la cédula de ciudadanía de la accionante.

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Contenido y alcance

REGISTRO CIVIL-Importancia en el ejercicio del derecho a la personalidad/ATRIBUTOS DE LA PERSONALIDAD-Nombre, capacidad, estado civil, domicilio, nacionalidad y patrimonio

## CEDULA DE CIUDADANIA-Importancia y funciones que cumple

(i) identificar a las personas; (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN DEL REGISTRO CIVIL Y CANCELACIÓN DE CÉDULA DE CIUDADANÍA POR FALSA IDENTIDAD-Regulación normativa

## DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

## DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU INCIDENCIA EN LAS ACTUACIONES DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Aspectos básicos

## DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA-Vulneración por anular documentos de identidad, sin controvertir la veracidad de los hechos denunciados, ni escuchar descargos de la persona afectada

La falta de observancia del debido proceso trae consigo graves implicaciones para el disfrute de los derechos fundamentales de la población migrante a la que se le había reconocido previamente la nacionalidad colombiana. Esta situación ha ocasionado que varias personas se vean expuestas a: (i) la posibilidad de incurrir en el delito de falsedad en documento público y de ser expulsados del territorio nacional; (ii) la pérdida de sus cuentas bancarias y de subsidios del gobierno; (iii) las afectaciones en sus registros de propiedad; (iv) la pérdida del derecho al voto y del historial crediticio; (v) los obstáculos para acceder a trabajos formales; (vi) la exclusión de programas de estudio; (vii) pueden ingresar a una situación migratoria irregular; (viii) han sido desafiliados del SGSSS y se les ha negado la prestación

del servicio de salud y (ix) se expuso al riesgo de apatridia para los hijos e hijas de los afectados; entre otras.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

SENTENCIA T-183 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.195.997.

Acción de tutela instaurada por Yorbees Karelya Serrano Jayo<sup>1</sup> contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

El 23 de noviembre de 2022, Yorbees Karelya Serrano Jayo instauró acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) por considerar que, al anular su registro civil de nacimiento y cancelar su cédula de ciudadanía, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, a la dignidad humana, a la salud, a la vida digna, a la personalidad jurídica, al trabajo y al debido proceso. Lo anterior, con fundamento en los siguientes:

#### Hechos<sup>2</sup>

1. La accionante manifestó que es una ciudadana venezolana radicada en Bucaramanga y que, en el año 2016, inició los trámites para obtener la expedición del registro civil de nacimiento extemporáneo. Para estos efectos, su padre (ciudadano colombiano) compareció ante la Registraduría Especial del Estado Civil de Bucaramanga con el fin de dar cuenta sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar del nacimiento de la señora Serrano Jayo. Indicó que, además, allegó el acta de nacimiento apostillada y la documentación que acredita a su padre como ciudadano colombiano<sup>3</sup>.

1. Refirió que, en diciembre de 2016, la RNEC expidió el registro civil de nacimiento y la cédula de ciudadanía<sup>4</sup>. Sin embargo, el 18 de enero de 2022, ingresó a la página de dicha entidad para verificar su lugar de votación y se percató de que su cédula de ciudadanía había sido cancelada. Por lo tanto, accedió al portal de registros civiles extemporáneos y advirtió que la RNEC, mediante Resolución 15129 del 25 de noviembre de 2021, ordenó anular su registro civil de nacimiento y cancelar su cédula de ciudadanía por falsa identidad. Allí también conoció que el proceso de nulidad se inició el 13 de septiembre de 2021<sup>5</sup>.

1. La accionante sostuvo que no fue notificada dentro de dicho trámite. Por eso, el 15 de marzo de 2022, solicitó ante la Registraduría Especial del Estado Civil de Bucaramanga la revocatoria directa de la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021. Además, insistió en que se reactivara su cédula de ciudadanía<sup>6</sup>.

1. La señora Serrano Jayo también presentó una solicitud de intervención ante la Defensoría del Pueblo, entidad que, a través de correo electrónico del 18 de marzo de 2022, le informó que corrió traslado de la petición a la Registraduría Especial del Estado Civil. Además, le solicitó a dicha dependencia que le informara a la peticionaria las razones que justificaron la cancelación de su cédula y que le remitiera a la Defensoría una copia de esa respuesta<sup>7</sup>.

1. La actora señaló que, mediante correo electrónico del 21 de abril de 2022, la Registraduría Especial del Estado Civil de Bucaramanga le informó que la solicitud de revocatoria directa se decidió de forma negativa por “presuntas irregularidades en los documentos anexados”<sup>8</sup>.

1. Sostuvo que, por esa razón, el 8 de julio de 2022 allegó toda la documentación actualizada para la inscripción del registro civil, esto es, el acta de nacimiento extranjera apostillada, las fotocopias de las cédulas de sus progenitores y la solicitud de reserva de cupo numérico. Mencionó que, ante la falta de respuesta, el 17 de agosto de 2022 acudió a la Registraduría para averiguar el estado de su solicitud, donde le informaron que la resolución estaba en el

trámite de firmas por parte del director Nacional de Registro Civil<sup>9</sup>.

1. Refirió que, por lo anterior, el 11 de octubre de 2022 presentó ante la Procuraduría General de la Nación una “queja formal” en contra del registrador Nacional del Estado Civil por la falta de diligencia dentro del trámite de expedición del registro civil y de la validación de la cédula de ciudadanía<sup>10</sup>.

1. Además, el 31 de octubre de 2022, radicó un formulario de petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH)<sup>11</sup>, donde expuso la situación previamente relatada y destacó que estaba “desesperada porque (...) [dejó] de existir en Colombia”<sup>12</sup>, no tenía documentos de identificación -lo cual le impedía trabajar- y se vio obligada a tomar un préstamo para “habilitar los documentos” en Venezuela<sup>13</sup>.

1. La señora Serrano Jayo explicó que el desarrollo de su vida cotidiana se afectó gravemente a partir de la cancelación de la cédula de ciudadanía en tanto: (i) tuvo problemas para registrar a su hijo en instituciones educativas; (ii) fue desafiliada de la entidad promotora de salud (Salud Total EPS)<sup>14</sup>; (iii) no podía llevar un control de su patología de “quiste ovárico”, la cual le generaba un dolor intenso y sangrado abundante; (iv) no podía trabajar en una actividad económicamente estable; (v) tuvo inconvenientes con la policía y (vi) se suspendió el subsidio económico de Ingreso Solidario<sup>15</sup>, el cual era fundamental para el sostenimiento de su hogar. Lo anterior, porque ella es madre cabeza de familia y no dispone de recursos económicos suficientes<sup>16</sup>.

1. Por las razones expuestas, invocó el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, a la dignidad humana, a la salud, a la vida digna, a la personalidad jurídica, al trabajo y al debido proceso. En consecuencia, solicitó que se le ordenara a la RNEC (i) efectuar “el trámite necesario para la existencia y posterior cumplimiento” de la resolución que se encontraba en el trámite de firmas; (ii) activar de forma permanente la vigencia de su

registro civil y de su cédula de ciudadanía; (iii) eliminar del sistema todos los reportes de falsa identidad y (iv) comunicar a Salud Total EPS, Prosperidad Social, Bancolombia, Sisbén y a quien pudiera interesarle, sobre la validez de sus documentos de identidad<sup>17</sup>.

## Trámite procesal

1. Mediante Auto del 23 de noviembre de 2022, el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga, avocó conocimiento de la acción de tutela. En esa providencia, vinculó a Salud Total EPS, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Defensoría del Pueblo Regional Bucaramanga y a la Registraduría Especial de Bucaramanga.

## Contestación a la acción de tutela

1. Registraduría Especial del Estado Civil de Bucaramanga. Alegó que no estaba legitimada para dar respuesta de fondo porque la valoración de la validez de los registros civiles es competencia de la Dirección Nacional de Registro Civil<sup>18</sup>.

1. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Indicó que esa entidad no era competente para conocer de las pretensiones de la acción de tutela, pues estas se dirigieron a otra institución. Explicó que el 8 de abril de 2022, le informó a la accionante que había sido excluida del Programa Ingreso Solidario por la causal “Doble Cedulación”, reportada por la RNEC<sup>19</sup>.

1. Salud Total EPS. Señaló que no tenía injerencia respecto de los hechos señalados en la acción de tutela. Sostuvo que la accionante y su hijo se encontraban activos en el régimen subsidiado en salud. Agregó que no recibió ninguna queja o petición por la falta de prestación de los servicios de salud<sup>20</sup>.

1. Registraduría Nacional del Estado Civil. Manifestó que mediante la Resolución No. 7300 de 2021 se dispuso el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad<sup>21</sup>. Informó que, con ocasión de esa resolución, llevó a cabo una revisión de los registros civiles de nacimiento extemporáneos que presentaban alguna de las causales de nulidad contempladas en el Decreto 1260 de 1970<sup>22</sup>.

1. Explicó que, a partir de esa labor de revisión, profirió la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021, en la cual dispuso la anulación del registro civil de la accionante, así como la correspondiente cancelación de su cédula de ciudadanía. Sin embargo, advirtió que mediante la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022 se revocó parcialmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021<sup>23</sup>. Por lo tanto, el registro civil de nacimiento de la señora Serrano Jayo se encontraba en “estado válido” y su cédula de ciudadanía estaba vigente. Afirmó que esa decisión se le notificó a la accionante mediante correo electrónico del 28 de noviembre de 2022. Por estas razones, solicitó que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado<sup>24</sup>.

## Sentencia objeto de revisión

1. En Sentencia del 5 de diciembre de 2022, el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Fundamentó su decisión en que los documentos de identificación de la accionante ya se encontraban vigentes.



1. Por otra parte, argumentó que la pretensión de ordenar a la entidad accionada emitir un comunicado a Salud Total EPS, Prosperidad Social, Bancolombia y Sisbén sobre la validez de sus documentos con el fin de restablecer su situación como beneficiaria, era improcedente. Sobre ese aspecto, el juzgado expuso que (i) el acto administrativo que resolvió el estado de su nacionalidad es de carácter particular; (ii) la cédula de ciudadanía se encontraba vigente y la accionante debía, como primera interesada, adelantar el trámite respectivo ante las autoridades que estimara necesario; (iii) la sentencia de tutela se notificaría a la RNEC, a Salud Total EPS, al DPS, a Migración Colombia, a la Defensoría del Pueblo Seccional Bucaramanga y a la Registraduría Especial de Bucaramanga; y (iv) la señora Serrano Jayo y su hijo se encontraban activos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>25</sup>.

1. Esta decisión no fue impugnada.

Pruebas que obran en el expediente

Actuaciones en sede de revisión

1. En Auto del 28 de febrero de 2023, notificado el 14 de marzo de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de este tribunal escogió el expediente para su revisión.

1. El magistrado ponente advirtió la necesidad de ordenar la práctica de pruebas con el fin de obtener mayores elementos de juicio para proferir la decisión definitiva. Por ello, mediante Auto del 13 de abril de 2023<sup>26</sup>, solicitó información relacionada con el trámite administrativo

adelantado por la RNEC y algunos conceptos sobre la problemática. En respuesta a lo anterior se recibieron los siguientes informes<sup>27</sup>.

1. Yorbees Karelya Serrano Jayo<sup>28</sup>. La accionante sostuvo que vive en una habitación que comparte con su madre y con su hijo. Agregó que no tiene un empleo formal<sup>29</sup>, no recibe ningún subsidio del Programa Ingreso Solidario y tampoco está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS). Al respecto, aseguró que el 27 de diciembre de 2022 fue “retirada” de Salud Total EPS sin recibir una notificación previa. Por lo tanto, instauró una petición y la entidad le explicó que era necesario que se inscribiera a través de su portal web. Sin embargo, sostuvo que eso no había sido posible porque tenía problemas a la hora de ingresar los datos en ese portal<sup>30</sup>.

1. Por otro lado, remitió una respuesta allegada por parte del DPS en la cual se le informó que su solicitud de “ser tomada en cuenta nuevamente para ser incluida en el programa de ingreso solidario (...)” era improcedente. Dicha entidad le explicó que con la pérdida de vigencia del Decreto 655 de 2022, el 30 de junio de 2022 finalizó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado desde el año 2020 con ocasión de la pandemia por el Covid-19. En ese sentido, el último ciclo de pago correspondía al período bimestral de noviembre-diciembre del año 2022, sin que se tuviera información adicional sobre la prórroga del programa. Por lo tanto, no era posible atender a su solicitud de reintegro.

1. Por último, señaló que el colegio de su hijo le solicitó que presentara la cédula de ciudadanía con el fin de surtir el trámite de inscripción del menor de edad. Sin embargo, añadió que para ese momento no contaba con el documento físico porque se le había extraviado y tampoco podía solicitar un duplicado al haber sido afectada con el procedimiento de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía.

1. Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>31</sup>. Remitió el expediente administrativo del proceso

mediante el cual se adelantó el trámite de anulación del registro civil y cancelación de la cédula de ciudadanía de la accionante.

1. Informó que, a través del Auto núm. 66687 del 13 de septiembre de 2021<sup>32</sup>, se dio inicio al trámite de anulación del registro civil y cancelación de la cédula de ciudadanía de la accionante porque ella no aportó su acta de nacimiento apostillada<sup>33</sup>. Sin embargo, explicó que no fue posible realizar la notificación personal de ese auto porque no tenía información de la dirección física de la señora Serrano Jayo. Por lo tanto, mediante oficio del 20 de septiembre de 2021, le notificó por aviso el inicio de la actuación administrativa. Luego, mediante Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 se anuló el registro civil y se canceló la cédula de ciudadanía de la accionante<sup>34</sup>. Esto porque la señora Yorbees Karelya no subsanó los vicios formales que motivaron la apertura de la actuación administrativa.

1. Agregó que, de conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, el acto administrativo del 25 de noviembre de 2021 se notificó mediante aviso fijado entre el 30 de noviembre y el 7 de diciembre de 2021. Por lo tanto, quedó ejecutoriado el 4 de enero de 2022, sin que se presentaran los recursos previstos por ley.

1. Por último, informó que con ocasión de la Resolución 32575 del 24 de noviembre de 2022 se revocó parcialmente la Resolución 15129 del 25 de noviembre de 2021 y, por lo tanto, el registro civil y la cédula de ciudadanía de la actora se encontraban vigentes.

1. Procuraduría General de la Nación<sup>35</sup>. Certificó que en el Sistema de Información de Gestión Documental y de Archivo no reposa “información alguna sobre solicitudes o quejas presentadas por otros ciudadanos en torno al trámite de anulación del registro civil de nacimiento y de la cancelación de la cédula de ciudadanía de la señora Yorbees Karelya Serrano Kayo, como tampoco sobre la vulneración de derechos fundamentales que se halla (sic) adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

1. La Defensoría del Pueblo; la Clínica en Migrantes, Refugiados y Trata de Personas de la Universidad del Norte; la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas de la Universidad Javeriana; el Consultorio Jurídico y Centro de Consultación de la Pontificia Universidad Javeriana; la Fundación Refugiados Unidos; el Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia; la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza (CMHT) de la Universidad del Rosario, el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, Dejusticia, la Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes y el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos allegaron sus respectivas respuestas. El Anexo I presenta la respectiva síntesis de dichos conceptos que serán mencionados, según su pertinencia, al resolver el caso concreto.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar el fallo materia de revisión.

### Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

1. De manera preliminar, es necesario aclarar que, aunque la accionante invocó la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, a la vida digna, a la personalidad jurídica, al trabajo, a la nacionalidad y al debido proceso, la presente decisión solo se enfocará en los derechos a la personalidad jurídica y al debido proceso

administrativo. Esto, en la medida que los principales reparos de la señora Yorbees Serrano se concentraron en la indebida notificación de los actos de apertura y cierre del trámite administrativo y en las consecuencias que de ello se derivaron al no contar con los documentos esenciales para ejercer otro tipo de derechos y obligaciones. Por lo tanto, la Sala circunscribirá su análisis respecto de las referidas garantías al ser las que directamente conciernen a la situación fáctica y jurídica planteada en la acción de tutela.

1. Precisado lo anterior, la Sala de Revisión abordará el siguiente problema jurídico: ¿la RNEC vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo de Yorbees Karelya Serrano Jayo al no enterarla en debida forma del procedimiento a través del cual se tramitó la anulación de su registro civil de nacimiento y la cancelación de su cédula de ciudadanía?

1. Por otro lado, atendiendo a los reportes efectuados por las entidades y organizaciones que intervinieron en el trámite de revisión, la Corte resolverá si: ¿existe actualmente un escenario sistemático de vulneración de derechos fundamentales dentro de los trámites de invalidación de documentos de identidad adelantados por la RNEC?

1. Para desarrollar el problema jurídico planteado la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: (i) el derecho a la personalidad jurídica y la importancia del registro civil y de la cédula de ciudadanía para el ejercicio de esta garantía; (ii) el procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía; (iii) el derecho al debido proceso administrativo en los trámites de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía; (iv) la carencia actual de objeto por hecho superado; y (v) resolverá el caso concreto.

El derecho a la personalidad jurídica. Importancia de la cédula de ciudadanía y del registro civil para el ejercicio de esta garantía

1. El artículo 14 de la Constitución Política establece que “toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”. A su vez, el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”. En igual sentido, el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), indica que “toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

1. Esta corporación ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica y ha determinado que está directamente relacionado con el artículo 13 constitucional, “pues por medio de esa garantía todos los seres [humanos] tienen igual tratamiento dentro del ordenamiento jurídico en cuanto a derechos y obligaciones”<sup>36</sup>. Así, desde sus inicios, ha insistido en que este derecho implica la posibilidad que tienen todas las personas, por el simple hecho de existir, de poseer ciertos atributos<sup>37</sup> que se erigen como la esencia de su personalidad jurídica y de su individualidad como sujetos de derecho<sup>38</sup>.

1. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha decantado las reglas de protección que se derivan de esta garantía: (i) conlleva una especial trascendencia práctica de carácter legal, pues es el medio por el cual se reconoce la existencia de la persona humana dentro del ordenamiento jurídico; (ii) es de carácter fundamental y parte esencial en la consagración y efectividad del sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución; (iii) su materialidad conlleva a los atributos propios de la persona humana y (iv) es propio de los sujetos de derecho en el ordenamiento constitucional<sup>39</sup>.

1. Esta Corporación ha sostenido que el registro civil de nacimiento conlleva al reconocimiento de la nacionalidad, la filiación y el nombre. Así mismo, que en este registro se inscriben los datos relacionados con el estado civil de los individuos<sup>41</sup>, por lo cual, el

legislador ha establecido ciertos límites precisos para modificarlo o alterarlo. En últimas, su importancia radica en que, a partir de ese documento, el Estado tiene conocimiento de la existencia física de una persona y así puede garantizarle sus derechos<sup>42</sup>.

1. Por su parte la cédula de ciudadanía es el documento de identificación de los ciudadanos colombianos mayores de 18 años. La jurisprudencia constitucional ha señalado que con este documento “se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exige la prueba de tal calidad”<sup>43</sup>. Del mismo modo, garantiza que los atributos de la personalidad sean reconocidos por parte de terceros, instituciones civiles y oficiales con las cuales se relacione directa o indirectamente<sup>44</sup>.

1. En la Sentencia C-511 de 1999 la Corte señaló que la Constitución y la ley le asignan a la cédula de ciudadanía tres funciones particularmente diferentes pero que persiguen una finalidad común, a saber: (i) identificar a las personas; (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

1. En conclusión, el reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica permite que las personas sean titulares de derechos y que puedan contraer obligaciones. Además, otorga a todos los ciudadanos la posibilidad de ejercer los atributos de su personalidad, estos son: la nacionalidad, el nombre, el domicilio, el estado civil, la capacidad y el patrimonio. Por su parte, el registro civil de nacimiento y la cédula de ciudadanía materializan este derecho, acreditan la existencia de los ciudadanos y habilitan el ejercicio de diversas garantías.

Procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad

1. El Registrador Nacional del Estado Civil expidió la Resolución No. 7300 de 2021, mediante la cual estableció el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad. Con fundamento en ese acto administrativo, la Dirección Nacional de Registro Civil adelantó la verificación y validación de la información que se tuvo como base para la inscripción de una serie de registros civiles de nacimiento, con el fin de detectar presuntas irregularidades y/o anomalías que pudieran afectar su validez.

1. La Resolución 7300 de 2021 hace una remisión al artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 para establecer las causales de nulidad de la inscripción de los registros civiles, y al artículo 67 del Decreto 2241 de 1986 el cual señala las causales de cancelación de la cédula de ciudadanía.

1. Por un lado, las causales de nulidad de la inscripción de los registros civiles a las que se refiere el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 son las siguientes:

Artículo 104. Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones:

1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia.

1. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción.

1. Cuando no aparezca la fecha y el lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario.



1. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos o éstos.

1. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de ésta.

1. Por el otro, las causales para cancelar la cédula de ciudadanía, de conformidad con el artículo 67 del Decreto 2241 de 1986 son: (a) muerte del ciudadano; (b) múltiple cedulación; (c) expedición de la cédula de ciudadanía a un menor de edad; (d) expedición de la cédula de ciudadanía a un extranjero que no tenga carta de naturaleza; (e) pérdida de la ciudadanía<sup>45</sup> y (f) falsa identidad.

1. De conformidad con el artículo 1 de la Resolución 7300 de 2021, esta tiene por objeto “adoptar el procedimiento administrativo para el trámite de anulación de los registros civiles de nacimiento, por configurarse alguna de las causales dispuestas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad”. Adicionalmente, el inciso segundo de esta norma advierte que el trámite “se aplicará en los casos en los cuales la actuación administrativa resuelva la anulación de un registro civil de nacimiento que sirvió de documento base para la expedición de una cédula de ciudadanía y que, a su turno, se configure la causal de falsa identidad respecto de este último documento”.

1. El artículo 4 de dicha resolución dispone que la actuación administrativa podrá ser iniciada de oficio, por solicitud del interesado, su representante o su causahabiente, en atención a una queja o petición de autoridades o terceros. En cuanto a la competencia, el artículo 5° prescribe que la actuación administrativa será adelantada por el director Nacional del

Registro Civil y por el director Nacional de Identificación, dentro del marco de sus competencias. Además, ubica en cabeza del registrador delegado para el Registro Civil y la Identificación la competencia para resolver la apelación contra el acto que resuelva la actuación.

1. El artículo 6° señala que el procedimiento de anulación del registro civil de nacimiento y cancelación de la cédula de ciudadanía por falsa identidad, procede, como ya se dijo, cuando se compruebe la existencia de por lo menos una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, y a su turno, cuando el resultado de la investigación configure la causal de falsa identidad de la que trata el literal (f) del artículo 67 del Decreto 2241 de 1986, por quedar probado que dicho registro civil de nacimiento fue documento base para la expedición de la cédula de ciudadanía.

1. Más adelante, el capítulo III de esa Resolución regula las etapas del procedimiento administrativo. En primer lugar, dispone que la actuación administrativa se iniciará a partir de un acto de trámite que será notificado al inscrito en los términos del artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA). Esto quiere decir que se notificará de forma personal y se le deberá “entregar al interesado una copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo”<sup>46</sup>.

1. Ahora bien, “si no hay otro medio más eficaz para informar al interesado se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente”<sup>47</sup>. Sin embargo, cuando se desconozca dicha información “la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de

cinco (5) días”<sup>48</sup>.

1. No obstante, en caso de que fuere imposible realizar la notificación personal en el término previsto, “esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la [hora] del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino”<sup>49</sup>.

1. El inscrito dispondrá de diez (10) días hábiles para ejercer su derecho a la defensa, aportar o solicitar pruebas y, en general, participar dentro de la actuación “garantizándole así el debido proceso”<sup>50</sup>. El procedimiento establecido consagra una etapa probatoria, de manera que una vez vencido el término señalado, el funcionario expedirá un acto administrativo en el que resuelva sobre las pruebas solicitadas o podrá decretar las que de oficio considere útiles, pertinentes y conducentes, ordenando o negando su práctica. Dicho auto también se notificará en los términos del artículo 66 y siguientes del CPACA.

1. De conformidad con el artículo 9 de la Resolución 7300 de 2021, una vez se finalice la etapa probatoria y se valoren las pruebas que reposan en el expediente, la autoridad debe decidir en derecho. En consecuencia, el acto administrativo indicará que se anula el registro civil de nacimiento y, consecuentemente, ordenará la cancelación de la cédula de ciudadanía asignada al inscrito con base en el serial nulo. Así mismo, se ordenará la actualización y depuración del censo electoral y las bases de datos de registro civil e identificación. En el inciso segundo establece que dicha decisión se notificará personalmente al interesado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás normas aplicables al caso.

1. Para finalizar, el artículo 10° señala que el inscrito podrá interponer los recursos de reposición y apelación dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo<sup>51</sup>. Luego, una vez reunidas las condiciones del artículo 87 del CPACA, la Secretaría Técnica expedirá la constancia de ejecutoria respectiva para que la dirección competente proceda con la anulación efectiva del registro civil y la consecuente cancelación de la cédula de ciudadanía. Dicho acto administrativo también se remitirá a la Dirección de Censo Electoral para la actualización y depuración de esta base de datos, y a las autoridades judiciales y administrativas que se considere pertinentes para que ejerzan las actividades y actualizaciones de datos de acuerdo a sus competencias.

1. En conclusión, la Resolución 7300 de 2021 comporta las fases de la actuación del procedimiento administrativo de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad. Además, contempla las formas de notificación de los actos administrativos proferidos al interior de la actuación administrativa. Particularmente, las actuaciones deberán notificarse de manera personal y, de no lograrse dicha forma de notificación, la norma habilita la posibilidad de notificar por aviso al interesado. En cualquier caso, todas las actuaciones que adelanten las dependencias de la RNEC deberán respetar los derechos al debido proceso y a la defensa, y los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

El derecho al debido proceso administrativo en los trámites de anulación del registro civil y de la cancelación de la cédula de ciudadanía. Reiteración de jurisprudencia

1. El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, irradia todos los juicios y procedimientos judiciales, así como todas las actuaciones administrativas. Esto significa que uno de sus propósitos es garantizar la correcta elaboración de actos administrativos y no únicamente de las decisiones judiciales. De ese modo, “comprende todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar, con los matices propios que

caracterizan las actuaciones administrativas y que las diferencian de las de carácter judicial”<sup>52</sup>.

1. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha definido esa garantía fundamental como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializando en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”<sup>53</sup>. Estos parámetros buscan asegurar el correcto funcionamiento de la administración y la validez de sus propias actuaciones, así como proteger los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados<sup>54</sup>.

1. El debido proceso implica que las autoridades actúen de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley para la creación, modificación o extinción de determinadas situaciones jurídicas que involucren a los administrados. Por consiguiente, esta corporación ha reconocido que se vulnera el derecho al debido proceso administrativo cuando las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, no siguen de forma estricta los actos y procedimientos de ley para la toma de sus decisiones<sup>55</sup>.

1. Particularmente este tribunal ha señalado cuáles son las garantías que se derivan del derecho al debido proceso administrativo: (i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; (ii) a ser oído durante todo el trámite; (iii) a ser notificado en debida forma; (iv) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio; (v) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (ix) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (x) a impugnar la decisión que se adopte y (xi) a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso<sup>56</sup>.

1. Ahora bien, por ser relevante para el caso que ahora se estudia, es preciso reiterar la jurisprudencia sobre el derecho que tienen las personas a ser oídas de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía. En la Sentencia T-375 de 2021 se estableció que la cédula de ciudadanía goza de una importancia prevalente para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica. Por consiguiente, los procedimientos administrativos que persigan su ajuste, actualización o cancelación gozan de un carácter sustantivo, el cual exige que se adelanten con respeto a las garantías del debido proceso y se desarrollen sin dilaciones injustificadas.

1. En la Sentencia T-006 de 2011, la Corte estudió el caso de un ciudadano a quien le fue cancelada su cédula de ciudadanía sin ser escuchado previamente. En esa oportunidad, este tribunal concluyó que la Registraduría Nacional del Estado Civil debía respetar el debido proceso del accionante y garantizarle una oportunidad para ser oído. Esto porque el trámite de cancelación de la cédula de ciudadanía tenía la potencialidad de “afectar la determinación de los atributos de su personalidad”. Adicionalmente, sostuvo que esa obligación se deduce del mandato del artículo 29 de la Constitución, pues el debido proceso abarca el derecho que tiene toda persona a ejercer su defensa. En ese sentido advirtió que:

“De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra el derecho a ser oído, se aplica también a procedimientos administrativos si la decisión tiene la virtualidad de intervenir en derechos de una persona. Por eso, la Corte Interamericana consideró, en un asunto similar a este, en el Caso Ivcher Bronstein contra Perú, que una autoridad administrativa (...) violó el derecho a ser oído de Ivcher Bronstein, porque surtió un trámite sin garantizarle el derecho a ser oído, a pesar de que la decisión con la cual se le podía poner fin al procedimiento tenía la potencialidad de incidir -y de hecho incidió- en su derecho a la personalidad jurídica (...)”<sup>57</sup>.

1. De conformidad con lo anterior, con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la

personalidad jurídica y al debido proceso, todos los administrados deben contar con la posibilidad de ser escuchados de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía<sup>58</sup>. En consecuencia, cuando se pretenda cancelar dicho documento, la RNEC debe ofrecer la oportunidad para que las personas ejerzan su defensa, pues como se expuso anteriormente, la cédula de ciudadanía guarda una relevancia especial de cara al derecho a la personalidad jurídica.

#### Carencia actual de objeto por hecho superado. Reiteración de jurisprudencia

1. La carencia actual de objeto es el fenómeno procesal que se configura cuando la acción de tutela pierde su razón de ser debido a la modificación o a la desaparición de las circunstancias que dieron origen a la supuesta vulneración, por lo que, cualquier orden del juez sería inocua<sup>59</sup>. Bajo ese entendido, la Corte ha identificado tres supuestos en los que se materializa esta figura: (i) hecho superado; (ii) daño consumado o (iii) situación sobreviniente<sup>60</sup>.

1. El hecho superado ocurre cuando “(i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (iii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”<sup>61</sup>. En estos casos, el juez tiene la obligación de verificar que: (i) la pretensión de la acción de tutela se satisfizo por completo y (ii) que la entidad demandada actuó o cesó su accionar de manera voluntaria<sup>62</sup>.

1. Adicionalmente, es necesario precisar que, en los casos de carencia actual de objeto por hecho superado, el juez no está obligado a pronunciarse de fondo. Sin embargo, es posible realizarlo para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación fáctica que motivó la presentación del mecanismo de amparo y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan. El juez también podrá emitir una decisión de fondo ante la necesidad de “avanzar en la comprensión de un derecho fundamental o con el fin de

prevenir que una nueva violación se produzca a futuro”<sup>63</sup>. En todo caso, estas no son causales taxativas y el administrador de justicia podrá revisar el fondo del asunto si así lo encuentra necesario<sup>64</sup>.

## Caso concreto

### Breve presentación del asunto

1. La señora Yorbees Karelya Serrano Jayo instauró acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil por considerar que la entidad vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso. Lo anterior, porque la RNEC profirió la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021, mediante la cual anuló su registro civil de nacimiento y canceló su cédula de ciudadanía porque no aportó el acta de nacimiento apostillada al interior del trámite de inscripción del registro civil extemporáneo.

1. La accionante argumentó que la Registraduría no le notificó dicha decisión y, por lo tanto, no pudo ejercer su derecho a la defensa. Adicionalmente, explicó que el procedimiento administrativo adelantado en su contra la afectó de forma directa ante: (i) la desvinculación de Salud Total EPS; (ii) el retiro del Programa Ingreso Solidario; (iii) las dificultades para obtener un trabajo formal y para inscribir a su hijo en el colegio y (iv) los problemas que tuvo con la Policía Nacional. En consecuencia, solicitó que se revocara la referida resolución y que, en su lugar, se restableciera la vigencia de sus documentos de identidad.

1. En sentencia del 5 de diciembre de 2022, el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga declaró la



carencia actual de objeto por hecho superado. Fundamentó su decisión en que el registro civil de nacimiento de la señora Serrano Jayo se encontraba en “estado válido” y su cédula de ciudadanía estaba vigente. Esto porque mediante la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022, la RNEC revocó parcialmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021.

#### Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1. La Sala Novena de Revisión considera que en el caso concreto se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, como se expone a continuación:

1. Legitimidad por activa<sup>65</sup>. Este requisito se encuentra satisfecho porque la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo presentó la acción de tutela a nombre propio.

1. Legitimidad por pasiva<sup>66</sup>. La accionante instauró la acción de tutela contra la RNEC como presuntamente responsable de la vulneración de los derechos invocados al haber ordenado, mediante la Resolución 15129 del 25 de noviembre de 2021<sup>67</sup>, la anulación de su registro civil y la cancelación de su cédula de ciudadanía. De conformidad con el artículo 5 de la Resolución 7300 de 2021 el director Nacional del Registro Civil y el director Nacional de Identificación son los competentes para adelantar el procedimiento de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía. En consecuencia, la RNEC es la autoridad que presuntamente vulneró los derechos de la accionante con ocasión de la Resolución 15129 de 2021.

1. Si bien la pretensión de la accionante está encaminada a restablecer la vigencia de sus documentos de identidad -asunto que es competencia de la RNEC-, el juzgado de primera

instancia vinculó a Salud Total EPS -entidad a la que se encontraba afiliada la accionante-, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como titular del Programa Ingreso Solidario, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Defensoría del Pueblo Regional Bucaramanga y a la Registraduría Especial de Bucaramanga. La Sala advierte que esas entidades no ejercen funciones relacionadas con el procedimiento de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía y, por lo tanto, no están llamadas a responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante. Sin embargo, podrían ser destinatarias de otro tipo de órdenes, en tanto la accionante refirió haber sufrido una serie de consecuencias conexas a partir de la anulación de su registro civil y de la cancelación de la cédula de ciudadanía. Por lo tanto, la Sala mantendrá su vinculación al proceso de tutela.

1. Así mismo, es pertinente señalar que, según lo manifestado por la accionante, ella se enteró de la resolución que dispuso anular su registro civil y cancelar su cédula de ciudadanía en el mes de enero de 2022 cuando pretendía consultar su puesto de votación.

1. Si bien la acción de tutela se presentó el 23 de noviembre de 2022, esto es, diez meses después de tener conocimiento del acto en mención, lo cierto es que se encuentra justificado. Lo anterior, porque Yorbees Karelya desplegó una actividad diligente para recuperar la vigencia de sus documentos de identidad: (i) acudió a la Defensoría del Pueblo para solicitar apoyo jurídico; (ii) el 15 de marzo de 2022 solicitó la revocatoria parcial de la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021; (iii) el 8 de julio de 2022 allegó los documentos exigidos por parte de la RNEC, tras resolver de forma negativa la solicitud de revocatoria parcial; (iv) el 17 de agosto de 2022 acudió de forma presencial a la Registraduría para averiguar sobre el estado de su trámite; (v) el 11 de octubre de 2022 presentó una queja ante la Procuraduría General de la Nación y (vi) el 31 de octubre radicó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1. Subsidiariedad<sup>69</sup>: De conformidad con lo argüido por la RNEC, no le fue posible realizar la notificación personal del auto que dio inicio a la actuación administrativa adelantada contra la señora Serrano Jayo porque no tenía información respecto de su dirección física. En consecuencia, mediante oficio del 20 de septiembre de 2021, le notificó por aviso el inicio de la actuación administrativa. Luego, mediante Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 se anuló el registro civil y se canceló la cédula de ciudadanía de la accionante, actuación que también se notificó por aviso ante la falta de información sobre el domicilio de la parte actora.

1. En principio podría decirse que la accionante tenía a su disposición los mecanismos para recurrir la Resolución No. 15129 de 2021. No obstante, la Sala advierte que la entidad accionada no acreditó haber actuado de forma diligente para lograr la notificación personal como primera medida a la hora de notificar los autos tanto de apertura como de finalización de la actuación administrativa. Por lo tanto, como se abordará con mayor profundidad más adelante, la notificación no se surtió en debida forma y la accionante tuvo vedada la posibilidad de presentar los recursos de ley.

1. Por otro lado, a juicio de esta corporación, el peligro de afectación a los derechos fundamentales era inminente porque al momento de la interposición del mecanismo de amparo la accionante no era portadora de un documento de identidad válido que reflejara los atributos de su personalidad. Era necesario entonces tomar medidas urgentes, pues la accionante se exponía a graves consecuencias, en tanto no podía acceder a un empleo formal, lo cual podía cercenar su mínimo vital; y se encontraba en un estado de permanencia irregular dentro del país. Por las razones expuestas, era imperativo buscar mecanismos conducentes a restablecer la vigencia de sus documentos de identidad. Así las cosas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, no era idóneo para lograr la protección de los derechos fundamentales de Yorbees Serrano Jayo.

## Configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado

1. La Sala observa que la pretensión de la acción de tutela fue satisfecha por parte de la RNEC. Dicha entidad, a través de la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022, revocó parcialmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021<sup>70</sup>, la cual había anulado el registro civil de nacimiento y cancelado la cédula de ciudadanía de la accionante<sup>71</sup>. Esta situación fue advertida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga que en sentencia del 5 de diciembre de 2022, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto los documentos de identidad de Yorbees Karelya Serrano Jayo se encuentran vigentes.

1. De conformidad con lo expuesto, la Corte concluye que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado dado que “aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna”<sup>72</sup>. Esto porque, de manera voluntaria, la RNEC revocó la resolución que había decretado la anulación del registro civil y cancelado la cédula de ciudadanía de la accionante, antes de que el juzgado de instancia profiriera el fallo.

1. En todo caso, esta Sala de Revisión emitirá un pronunciamiento de fondo con el fin de llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y con el fin de evitar que los hechos que motivaron la acción de tutela vuelvan a ocurrir. Además, hará unas precisiones respecto del trámite de anulación de registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según lo informado por distintas entidades y organizaciones consultadas en sede de revisión.

## Análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante

1. La Sala considera que la RNEC vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo y, en consecuencia, vulneró su derecho fundamental a la personalidad jurídica porque no adelantó las actuaciones pertinentes para notificar conforme a la ley la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 mediante la cual resolvió anular su registro civil de nacimiento y cancelar su cédula de ciudadanía.

## Análisis sobre la vulneración del derecho al debido proceso

1. La Sala reitera que el derecho al debido proceso administrativo es una garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el Legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la Administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los ciudadanos<sup>73</sup>.

1. Si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones adoptadas por los entes estatales que definen situaciones jurídicas. En esa medida, el principio de publicidad es de obligatoria aplicación para las autoridades administrativas, pues el trámite de la notificación de actos administrativos debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas para ello. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que se viola el derecho al debido proceso administrativo cuando las autoridades no respetan los actos y procedimientos de ley para la toma de sus decisiones<sup>74</sup>, los cuales incluyen las reglas de notificación propias de cada trámite administrativo.

1. A juicio de la Sala, la RNEC adelantó el trámite de anulación del registro civil y de la

cancelación de la cédula de ciudadanía de la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo sin respetar las garantías que se derivan del derecho al debido proceso, por las razones que se exponen a continuación:

1. Derecho a conocer el inicio de la actuación y a ser notificado en debida forma. De conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 9 de la Resolución 7300 de 2021 y en los artículos 66, 67 y 68 del CPACA, los actos de apertura y cierre de la actuación administrativa serán notificados personalmente. Sin embargo, en caso de que no hubiere otro medio eficaz para informar al interesado, la administración enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente para que el interesado comparezca a la diligencia de notificación personal, “y de dicha diligencia deberá dejarse constancia en el expediente”.

1. Lo anterior significa que la RNEC tenía la obligación de notificar personalmente el Auto No. 066687 del 13 de septiembre de 2021 mediante el cual se inició la actuación administrativa tendiente a determinar la anulación del registro civil de la accionante<sup>75</sup>. Incluso, al interior de ese mismo auto se ordena comisionar a la Oficina Registral de Bucaramanga, entidad que autorizó la inscripción extemporánea del registro civil de la accionante, con el fin de que realizara una diligencia de notificación personal. No obstante, en el expediente administrativo remitido a este despacho por parte de la RNEC, no existe ninguna prueba de que, en efecto, se hubiera surtido dicha comisión.

1. Adicionalmente, mediante oficio No. 151879 del 13 de septiembre de 2021 la RNEC adelantó “la citación para notificación del inicio de una actuación administrativa” y le solicitó a la accionante que compareciera a su dependencia para surtir la diligencia de notificación personal<sup>76</sup>. Sin embargo, en el expediente administrativo que allegó la entidad accionada no aparece una constancia que acredite el envío de ese oficio, a pesar de que señala una dirección de notificación de la accionante. Luego entonces, la RNEC no estaba habilitada para notificar por aviso el acto que dio inicio a la actuación administrativa, pues no acreditó haber

enviado la citación para la notificación personal en los términos en los que lo exige el CPACA77. Esto quiere decir que debió haber agotado las formas de notificación previstas en los artículos 66, 67 y 68, antes de proceder con la notificación por aviso.

1. De igual manera, la RNEC tenía la obligación de notificar personalmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021. Sin embargo, al interior del expediente administrativo remitido por la Registraduría, no se encuentra probado que esa autoridad hubiere efectuado la notificación personal, ni seguido las exigencias del artículo 68 del CPACA para luego proceder con la notificación por aviso. Prueba de ello es que en el expediente ni siquiera obra la citación personal, ni las constancias de envío. Únicamente reposan las constancias de notificación por aviso en las que se menciona que no se pudo surtir la notificación personal. Por consiguiente, esta Corporación insiste en que la facultad para notificar por aviso los actos de carácter particular, implica que la administración está obligada a agotar la notificación personal en los términos de los artículos 66, 67 y 68 del CPACA. En contraste, la RNEC no demostró haber agotado la notificación personal del Auto No. 066687 de 2021, ni de la Resolución No. 15129 de 2021.

1. Adicionalmente, para la Sala no existe certeza de que la RNEC hubiera efectuado trámites idóneos que le permitieran obtener información precisa sobre el domicilio y el correo electrónico de la accionante para efectos de surtir la notificación personal. Por el contrario, en el auto de notificación por aviso se limitó a afirmar que “ante la imposibilidad de cumplir esta diligencia [la notificación personal] y contando con la dirección del inscrito, se procede a realizar la notificación por aviso del auto No. 066687 del 13 de septiembre de 2021”<sup>78</sup>. Si bien en el Auto No. 066687 del 13 de septiembre de 2021 se ordenó comisionar a la oficina de origen donde se realizó el trámite de la inscripción del registro civil de la accionante para que se surtiera la diligencia de notificación personal, en el expediente no se encuentra acreditado que dicha comisión, en efecto, se hubiera surtido. De esta manera, la falta de diligencia por parte de la entidad accionada también vulneró de forma directa el derecho a la defensa de la accionante. Esto porque la carga de diligencia es especialmente relevante cuando se trata de adelantar la cancelación de la cédula de ciudadanía, lo cual implica que

las autoridades deban abordar dichos casos con especial cuidado, en tanto su deber no se limita a cumplir con una simple formalidad, como fijar un anuncio en una página web o en las instalaciones de una entidad que, de hecho, puede estar ubicada en un lugar diferente al municipio de residencia del interesado.

1. Derecho a ser oído, a ejercer el derecho de defensa y a presentar pruebas dentro del trámite . Como se indicó previamente, el derecho a ser oído tiene un carácter fundamental al interior de los trámites de cancelación de la cédula de ciudadanía, pues este documento reviste una especial importancia para el ejercicio de la personalidad jurídica de los individuos<sup>79</sup>.

1. Por el contrario, tal como se expuso en los antecedentes, la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo solo se enteró de la anulación de su registro civil y de su cédula de ciudadanía cuando pretendía consultar su lugar de votación. En ese momento, la Resolución que dispuso la pérdida de la vigencia de sus documentos de identidad, ya se encontraba ejecutoriada. Por lo tanto, ante las deficiencias en el trámite de notificación, la accionante tuvo vedada la posibilidad de participar dentro del trámite que se adelantó en su contra y no pudo ejercer su derecho a la defensa ni presentar pruebas en contra de los cargos que se le imputaron. Del mismo modo, ante dicha falta de notificación, tampoco tuvo la oportunidad para recurrir el acto administrativo que puso fin al trámite.

1. Por último, la RNEC desconoció el deber de motivar los actos administrativos de apertura y cierre con ocasión del procedimiento de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía de la accionante.

1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el artículo 29 de la Constitución Política “plantea como presupuesto para hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, que los administrados tengan argumentos que puedan ser



controvertidos cuando no están de acuerdo con las actuaciones de las autoridades. De esta forma, cuando en el acto no se expresan las razones que han dado sustento a la decisión, el particular se encuentra en un estado de indefinición derivado de la imposibilidad de expresar los motivos por los que disiente de la decisión tomada, vulnerando así su derecho a controvertir la actuación con la que no está de acuerdo”<sup>80</sup>. Si bien la accionante no conoció de los actos de apertura y cierre de la actuación administrativa y, por ende, no pudo controvertirlos ni expresar razones de disenso; la Sala advierte que aquellos tenían falencias en torno a su motivación.

1. Según la información que obra en el expediente, se observa una falta de motivación del auto 66687 del 13 de septiembre de 2021 y de la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021. Esto por cuanto la RNEC se limitó a indicar que la falta de documentos necesarios (numeral 5 del artículo 104 del Decreto 1260 de 1970) y la falsa identidad (literal f del artículo 67 del Decreto Ley 2241 de 1986) son causales de nulidad de la inscripción en el registro del estado civil y de la cancelación de la cédula, respectivamente. Sin embargo, en esos actos no se señalaron de manera precisa las razones que permitían concluir que en el caso de la accionante se configuraron dichas causales. Es decir, no se indicó cuáles eran las posibles irregularidades en los documentos aportados ni cómo esto comprobaba la falsa identidad.

#### Análisis sobre la vulneración del derecho a la personalidad jurídica

1. El derecho a la personalidad jurídica se erige como un axioma fundamental que reconoce la idoneidad que tiene la persona natural para ser titular de una serie de derechos y obligaciones. Así mismo, es la posibilidad que tiene todo ser humano de ostentar ciertos atributos que constituyen su esencia y comprende las características propias de la persona<sup>81</sup>.

1. La RNEC vulneró el derecho a la personalidad jurídica de la accionante a partir del trámite de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía que se adelantó sin una sujeción al derecho al debido proceso. De esta manera, la señora Serrano Jayo estuvo alrededor de diez meses en un estado de desprotección, sin los documentos de identificación personal que la acreditan como un sujeto de derechos y obligaciones.

1. La Sala de Revisión considera que, tal como se reconoció en la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022, la señora Serrano Jayo tiene el derecho adquirido a la nacionalidad como lo estipula el artículo 96 de la Constitución, pues demostró que su padre es nacional colombiano<sup>82</sup>. Así las cosas, al anular su registro civil y cancelar su cédula de ciudadanía sin una sujeción al debido proceso administrativo, se desconocieron los atributos de su personalidad y se generaron una serie de consecuencias adversas en el desarrollo de su vida cotidiana: (i) tuvo problemas para registrar a su hijo en instituciones educativas; (ii) no podía trabajar en una actividad económicamente estable y (iii) presentó inconvenientes con la policía<sup>83</sup>.

1. Otra de las implicaciones negativas que sufrió la accionante, así como su núcleo familiar<sup>84</sup>, con ocasión de la anulación de su registro civil y de la cancelación de su cédula de ciudadanía fue la exclusión del Programa de Ingreso Solidario (PIS)<sup>85</sup>. Esa entidad explicó que, por un lado, recibió un reporte de la RNEC en el cual se le informaba que el documento de identificación de la accionante había sido cancelado. Por lo tanto, el DPS se vio en la obligación de retirarla de dicho programa<sup>86</sup>. Esta afectación se intensifica en la medida que la vigencia del PIS finalizó en diciembre de 2022<sup>87</sup> y la accionante tuvo que soportar la exclusión de los últimos ciclos de pago del programa.

1. Con base en lo anterior, se concluye que, a partir del trámite adelantado por parte de la entidad accionada, en el cual se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante ante la imposibilidad de ser oída durante el trámite, también se desconoció su derecho a la personalidad jurídica. La falta de su cédula de ciudadanía le impidió seguir gozando de ciertas garantías de las que era titular, al verse imposibilitada para recibir las transferencias monetarias provenientes del Gobierno nacional y creadas para soportar el contexto de

vulneración que se gestó con ocasión de la pandemia<sup>88</sup>.

1. En conclusión, esta Corporación encuentra que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica de la accionante al no haber notificado personalmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021, mediante la cual anuló su registro civil de nacimiento y canceló su cédula de ciudadanía. Sin embargo, advierte que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado porque mediante la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022 se revocó parcialmente el primer acto administrativo y, en consecuencia, se declaró la validez y vigencia del registro civil de nacimiento y de la cédula de ciudadanía de la accionante.

1. Por otra parte, a pesar de que Yorbees Karelya afirmó que fue desafiada de Salud Total EPS con ocasión del trámite adelantado por parte de la RNEC, lo cierto es que esta Sala no encontró acreditada esa afirmación al interior del expediente.

1. En primer lugar, la parte actora remitió el oficio del 3 de octubre de 2022 denominado “cuando Salud Total me desvinculó la primera vez”<sup>89</sup>. Sin embargo, de la lectura de ese documento no se puede inferir que la accionante hubiera sido desvinculada. Por el contrario, Salud Total EPS pretendía informarle sobre la cancelación de su documento de identidad -novedad que fue reportada por parte de la RNEC- y le otorgó treinta días para que gestionara una solución ante la entidad competente. En segundo lugar, la accionante estaba afiliada a salud en el momento en el que se profirió la sentencia de única instancia; incluso, Salud Total EPS respondió al mecanismo de amparo y explicó que en ningún momento había cancelado la afiliación de la accionante ni le había negado la prestación de servicios médicos<sup>90</sup>. Esta situación también fue valorada por parte del Juzgado Tercero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga al momento de declarar la carencia actual de objeto por hecho superado<sup>91</sup>.

1. Por último, en respuesta al Auto del 13 de abril de 2023, la accionante informó que desde el 27 de diciembre de 2022 se encontraba desafiliada de Salud Total EPS y refirió que esta entidad le había indicado que debía adelantar su “inscripción” a través de la página web<sup>92</sup>. Por lo tanto, la Sala no encuentra que la desafiliación esté directamente relacionada con el trámite de cancelación de su cédula de ciudadanía, pues es un evento que se dio con posterioridad a la expedición de la Resolución 32575 del 24 de noviembre de 2022 que reactivó la vigencia de los documentos de la accionante.

1. Ahora bien, parece que existe un problema administrativo de cara a la afiliación de la señora Yorbees Karelya según lo informado en cuanto a la imposibilidad de acceder al portal web de la entidad. Por lo tanto, se le recomendará que acuda personalmente a Salud Total EPS con el fin de surtir los trámites necesarios para su afiliación. A su vez, se instará a Salud Total EPS para que disponga todos los canales de atención necesarios con el fin de superar los obstáculos para lograr la afiliación de la accionante.

El contexto de vulneración generalizada de derechos fundamentales en el procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por la RNEC

1. Aunque la Corte encontró acreditada la carencia actual de objeto por hecho superado en el caso concreto, estima pertinente hacer alusión a la problemática generalizada en el marco de los procedimientos de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía, según lo informado por entidades y organizaciones consultadas en sede de revisión<sup>93</sup>.

1. En términos generales, las entidades concluyeron que existe una problemática estructural en torno a dicho procedimiento. Advirtieron que la RNEC ha expedido más de 43.000

resoluciones de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía y que, a partir de los procesos que han tenido la oportunidad de conocer, es posible evidenciar que las diversas actuaciones se llevaron a cabo al margen del derecho al debido proceso.

1. En primer lugar, la Defensoría del Pueblo informó que conoció de varios casos de ciudadanos a quienes se les canceló su cédula de ciudadanía con base en un procedimiento que desconoció sus garantías fundamentales. Al respecto señaló que “[d]entro de los casos conocidos por la Defensoría, se observa que la actuación administrativa adelantada por la Registraduría [Nacional del Estado Civil] presenta irregularidades que pueden configurar una vulneración al debido proceso y a sus derechos fundamentales a la contradicción y defensa”<sup>94</sup>. Agregó que los vicios en el procedimiento “están relacionados con la inadecuada notificación de la apertura de la actuación administrativa, así como con la imposibilidad de estas personas para controvertir la decisión e interponer los recursos de ley”<sup>95</sup>. En el mismo sentido, señaló que “[e]n algunos casos, aunque tuvieron la oportunidad de presentar los descargos dentro de la actuación, estos no fueron tenidos en cuenta por la entidad”<sup>96</sup>.

1. En segundo lugar, la Clínica de Migrantes, Refugiados y Trata de Personas adscrita al Departamento de Derecho de la Universidad del Norte explicó que el procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por la RNEC con base en la Resolución No. 7300 de 2021 derivó en un problema estructural y sistemático, pues varias de las actuaciones se realizaron al margen del derecho al debido proceso administrativo<sup>97</sup>.

1. Comentó que hasta el 27 de enero de 2022, la RNEC había proferido 99.194 autos que daban inicio a la actuación administrativa de la que trata la Resolución 7300 de 2021. Añadió que los departamentos del país con el mayor número de aperturas de actuaciones administrativas son: (i) Atlántico con 15.541; (ii) Norte de Santander con 14.247; (iii) La Guajira con 11.612; (iv) Bogotá con 9.934 y (v) Bolívar con 8.113. De la totalidad de los procesos, se expidieron 43.639 resoluciones de anulación de registros civiles y de

cancelación de cédulas de ciudadanía<sup>98</sup>.

1. Por otra parte, identificó que al interior de varios expedientes consultados, no había registro alguno de que se hubiere enviado la citación con efectos de surtir la notificación personal ni tampoco alguna prueba que acreditara que se enviaron las comunicaciones a los interesados. Además, sostuvo que las resoluciones de nulidad evidenciaban falencias en torno a su motivación, pues la RNEC no hacía una valoración del caso concreto, lo cual “impide tener precisión de donde recae la supuesta nulidad, es decir, si corresponde a la prueba de la nacionalidad de los padres o si por el contrario se relaciona con aspectos formales de la diligencia a través de la cual se llevó a cabo la inscripción extemporánea del nacimiento”<sup>99</sup>.

1. Por último, informó que, a la fecha, existen una serie de obstáculos importantes para que los afectados recuperen la vigencia de sus documentos de identidad, tales como: (i) los tiempos prolongados para resolver las solicitudes de revocatoria directa presentadas ante la RNEC; (ii) la práctica reiterada de resolver de forma negativa las solicitudes de revocatoria directa; y (iii) el restablecimiento temporal de la vigencia de la cédula. En estos casos, la RNEC concede un término de dos meses para que los peticionarios realicen nuevamente la inscripción de su nacimiento y les exige el acta de nacimiento extranjera debidamente apostillada, lo cual “supone un problema mayor, ya que usualmente las personas venezolanas no cuentan con sus partidas de nacimiento venezolanas apostilladas (...) y les resulta imposible trasladarse hasta Venezuela para proceder con la apostilla de dicho documento, ya que no cuentan con los recursos para costear el viaje [ni] para pagar el valor que tiene este trámite en Venezuela”<sup>100</sup>.

1. En tercer lugar, la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas y el Consultorio Jurídico y Centro de Consultación de la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Refugiados Unidos y el Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia, expresaron que hubo una “práctica sistemática de parte de la Registraduría en la ausencia de la debida

notificación y por consiguiente en el derecho a la legítima defensa”<sup>101</sup>. En el mismo sentido, expusieron que hay serie de barreras administrativas encaminadas a restablecer la vigencia de los documentos de identidad<sup>102</sup>. Sobre ese punto, adujeron que de los casos conocidos por la Fundación Refugiados Unidos “el 71% de las personas que presentaron un derecho de petición no han recibido respuesta y el 83% de las personas que presentaron un recurso administrativo o una solicitud de revocatoria directa permanecen aún sin respuesta alguna de parte de la Registraduría”<sup>103</sup>. Por lo tanto, existe una grave situación de vulneración del derecho a la defensa y de contradicción que “implica un obstáculo claro y directo para la recuperación de la vigencia de los documentos de identificación de las personas afectadas”<sup>104</sup>.

1. Asimismo, indicaron que gran parte de la población no ha podido restablecer su situación porque la RNEC les exige presentar el acta de nacimiento apostillada, “lo cual representa tantas complejidades que en muchos casos puede catalogarse como un imposible”<sup>105</sup>. Al respecto, pusieron de presente que muchos de esos ciudadanos fueron beneficiarios de medidas de flexibilización que permitían presentar dos testigos hábiles con el fin de subsanar el requisito de apostilla en el trámite de inscripción extemporánea del registro civil<sup>106</sup>.

1. En cuarto orden, la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y el Observatorio de Venezuela de la misma facultad encontraron que el procedimiento de anulación de registros civiles de nacimiento y de cancelación de cédulas de ciudadanía “ha sido una vulneración sistemática de derechos fundamentales”<sup>107</sup>. Identificaron las siguientes problemáticas: (i) la vulneración del debido proceso ante la indebida notificación; (ii) la contradicción con normas superiores que habilitaban la presentación de dos testigos hábiles ante la ausencia del acta de nacimiento apostillada y (iii) la falta de ponderación entre el proyecto y sus efectos adversos, tales como la privación arbitraria de la nacionalidad, la desafiliación al sistema de salud, la pérdida de empleo, entre otras. Para finalizar, concluyeron que a la fecha persisten obstáculos institucionales para que los afectados recuperen la vigencia de los registros civiles anulados y de las cédulas de ciudadanía canceladas<sup>108</sup>.

1. En quinto lugar, Dejusticia, la Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos afirmaron que la problemática estudiada por esta Sala “ilustra una situación de vulneración masiva de los derechos al debido proceso, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, entre otros, que han tenido que enfrentar más de 43.000 personas colombo-venezolanas -y sus familias- quienes tras haber sido reconocidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como nacionales del Estado colombiano, se les ha privado arbitrariamente de su nacionalidad”<sup>109</sup>.

1. Igualmente, refirieron que existían una serie de barreras para que las personas colombo venezolanas realizaran el registro extemporáneo de nacimiento. Por un lado, la imposibilidad para acceder a documentos apostillados en Venezuela<sup>110</sup> y, por el otro, las medidas de la RNEC en las que inaplicó la norma que permitía realizar dicha inscripción sin documentos apostillados.

1. De otro lado, se refirieron a las irregularidades y vulneraciones que identificaron al interior del trámite de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía<sup>111</sup>:

i. La falta de notificación del inicio de la actuación administrativa. Explicaron que en la mayoría de los casos la RNEC no notificó dicho auto: “[e]n efecto en 192 de 213 registros analizados, las personas cuya cédula había sido cancelada nunca fueron citadas personalmente ni avisadas en debida manera de la decisión de anular su registro, esto representa más del 90% de la muestra”. Adujeron que las personas afectadas se enteraron de esta situación al intentar ejercer sin éxito sus derechos<sup>112</sup>.

iii. La falta de motivación de los actos que ordenaron la anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía.



iv. La actuación masiva y no individualizada. Se constató que en las resoluciones proferidas por la RNEC, esta resolvía la situación jurídica de 50 personas, “donde no se identifica de manera individual, de qué forma el registro civil de cada una de ellas, presuntamente, adolece de alguna falencia que amerite su anulación, de conformidad con el Decreto 1260 de 1970 (...) A la fecha [se] tiene conocimiento de al menos 202 resoluciones que, al agrupar cada una de ellas 50 casos, equivalen al conocimiento de 10.100 personas afectadas”.

v. Rechazo de los recursos por parte de la RNEC porque los interesados los presentaron de manera extemporánea, sin considerar la indebida notificación.

vi. Transgresión del principio de legalidad. La RNEC inició el procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía años después de haber otorgado el reconocimiento de la nacionalidad colombiana de miles de personas. Esto se traduce en que sus funcionarios no advirtieron irregularidad alguna al momento de realizar la inscripción extemporánea del registro civil.

1. Para finalizar, identificaron las siguientes afectaciones derivadas de la privación del derecho a la personalidad jurídica y a la nacionalidad: (i) pérdida de trabajos; (ii) exclusión del SGSSS; (iii) retenciones indefinidas por parte de la Policía Nacional; (iv) la posibilidad de incurrir en el delito de falsedad en documento público o de ser expulsado del territorio colombiano al presentar fraudulentamente un documento como nacional colombiano; (v) las barreras para acceder a un medio de regularización migratoria y (vi) el riesgo de apatridia de los hijos e hijas de los afectados.

1. La Corte considera que, de conformidad con lo reportado por las entidades expertas, existe una práctica generalizada de vulneración de derechos fundamentales al interior del procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía. Lo anterior se vio caracterizado por: (i) la indebida notificación de las actuaciones administrativas; (ii) la imposibilidad de ser oído dentro del trámite; (iii) la falta de motivación de los actos administrativos de apertura y cierre de la investigación; (iv) la poca publicidad y la dificultad de acceso a la página web que en su momento dispuso la RNEC para la revisión

de registros civiles extemporáneos; (v) la imposibilidad de interponer los recursos de ley; (vi) la falta de valoración de los descargos de quienes tuvieron la oportunidad de actuar dentro del trámite y (vii) la exigencia del requisito de apostilla del acta de nacimiento, a pesar de que existen medidas de flexibilización que permiten la presentación de dos testigos hábiles.

1. Bajo ese entendido, la Sala encuentra que, de conformidad con la información allegada por parte de la Defensoría del Pueblo y de diversas organizaciones que investigan sobre la situación social, jurídica y política de la población migrante en Colombia, existe una problemática estructural que involucra el derecho fundamental al debido proceso administrativo, así como otras garantías fundamentales al interior del trámite de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía.

1. Esta situación debió ser prevista por parte de la RNEC con el fin de que empleara todos los esfuerzos institucionales para lograr la adecuada notificación de las actuaciones administrativas. La falta de observancia del debido proceso trae consigo graves implicaciones para el disfrute de los derechos fundamentales de la población migrante a la que se le había reconocido previamente la nacionalidad colombiana. Esta situación ha ocasionado que varias personas se vean expuestas a: (i) la posibilidad de incurrir en el delito de falsedad en documento público y de ser expulsados del territorio nacional; (ii) la pérdida de sus cuentas bancarias y de subsidios del gobierno; (iii) las afectaciones en sus registros de propiedad; (iv) la pérdida del derecho al voto y del historial crediticio; (v) los obstáculos para acceder a trabajos formales; (vi) la exclusión de programas de estudio; (vii) pueden ingresar a una situación migratoria irregular; (viii) han sido desafiliados del SGSSS y se les ha negado la prestación del servicio de salud y (ix) se expuso al riesgo de apatridia para los hijos e hijas de los afectados; entre otras.

1. Lo anterior no significa que la RNEC no esté en la obligación de verificar cualquier actuación fraudulenta que hubiera dado lugar a la expedición del registro civil de nacimiento

y de la cédula de ciudadanía. Sin embargo, para la Sala es importante destacar que tal obligación debe ejercerse siempre bajo la estricta garantía de los derechos de los involucrados, en particular, del derecho al debido proceso.

1. De igual forma, para la Sala es evidente que, según lo advertido por parte de los expertos convocados en el trámite constitucional, a la fecha, persisten los obstáculos para recuperar la vigencia de los registros civiles y de las cédulas de ciudadanía que fueron anulados y cancelados, respectivamente. De esa manera, los interesados se ven obligados a asumir altos costos para cumplir con el requisito de apostilla del acta de nacimiento extranjera. Adicionalmente, existe una demora por parte de la RNEC para surtir los trámites que permitan dejar sin efecto las resoluciones que anularon registros civiles y cancelaron cédulas de ciudadanía.

1. Por lo anterior, se observa que las implicaciones asociadas a la pérdida de los documentos de identidad perduran al día de hoy y ubican a miles de personas en un escenario de desprotección en el que se ven proclives a soportar consecuencias gravísimas en su vida cotidiana.

#### Órdenes por impartir

1. Sobre la base de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión confirmará el fallo de instancia proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga mediante el cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

1. No obstante, pese al hecho superado, la Sala encontró que la RNEC sí vulneró los derechos

al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica de la señora Serrano Jayo. De ahí que estime conveniente prevenir a esa entidad para que se abstenga de incurrir en las acciones u omisiones identificadas en esta oportunidad, en concreto, adelantar procedimientos de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía sin la sujeción estricta del derecho al debido proceso.

1. Por otro lado, la Sala encontró acreditada una problemática generalizada en torno al trámite de anulación de registros civiles y de cédulas de ciudadanía realizado por la RNEC. Diversos expertos reportaron que ese procedimiento se surtió, en la gran mayoría de los casos, sin sujeción a las reglas de notificación establecidas en la Resolución 7300 de 2021 y en el CPACA. Asimismo, se identificaron problemáticas relacionadas con la motivación de los actos administrativos de apertura y de cierre de la actuación administrativa. Estas circunstancias provocaron, según lo informado, que los interesados vieran limitado su derecho a la defensa y a la contradicción al interior del trámite. Adicionalmente, todas las entidades coincidieron en que persisten graves obstáculos para recuperar la vigencia de los documentos de identidad.

1. En consecuencia, esta corporación le ordenará a la RNEC que cree un plan de contingencia que le permita identificar el origen de los vicios señalados por la Defensoría del Pueblo y las instituciones expertas -como el que se evidenció en el caso de la accionante-. A su vez, ese plan deberá incluir medidas conducentes para superar las problemáticas fijadas en los numerales 109 a 127 de esta providencia.

1. Finalmente, se instará a la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo para que acuda a Salud Total EPS con el fin de gestionar personalmente su afiliación al SGSSS. En el mismo sentido, se instará a dicha entidad para que acompañe el trámite de inscripción de la accionante, con el fin de superar los obstáculos administrativos que pudieren existir en torno a la afiliación.

## Síntesis de la decisión

1. La señora Yorbees Karelya Serrano Jayo instauró acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil al considerar que vulneró, entre otros, sus derechos a la personalidad jurídica y al debido proceso, al no haberle notificado personalmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021, mediante la cual anuló su registro civil y canceló su cédula de ciudadanía.

1. La Sala Novena de Revisión confirmó el fallo del 5 de diciembre de 2022 que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, pues advirtió que mediante Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022, la RNEC revocó parcialmente la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021. Bajo ese entendido, la pretensión de la acción de tutela fue satisfecha por parte de la entidad accionada antes de que se emitiera la sentencia de instancia.

1. Pese a lo anterior, la Sala consideró que la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica de la accionante. Encontró acreditado que la RNEC no notificó en debida forma las actuaciones al interior del procedimiento administrativo que finalizó con la anulación del registro civil y de la cédula de ciudadanía de la parte actora. Esta situación generó una serie de afectaciones en la vida de la accionante, pues fue excluida del Programa Ingreso Solidario, tuvo problemas para registrar a su hijo en instituciones educativas, no podía trabajar en una actividad económicamente estable y presentó inconvenientes con la policía. Por lo tanto, previno a esa entidad para que se abstuviera de adelantar el procedimiento señalado sin una sujeción estricta al derecho del debido proceso administrativo y sin considerar las implicaciones para los administrados en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

1. De otra parte, instó a la accionante para que acudiera de forma personal ante Salud Total EPS con el fin de gestionar su afiliación al SGSSS. A su vez, instó a dicha entidad para que acompañe el proceso de afiliación de Yorbees Serrano y para que atienda las dificultades que pudiere tener a la hora de realizar el proceso de inscripción.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia del 5 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga, mediante la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en la acción de tutela instaurada por Yorbees Karelya Serrano Jayo contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Segundo. PREVENIR a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que se abstenga de incurrir en las acciones u omisiones identificadas en el caso de la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo, en concreto, adelantar procedimientos de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía sin la sujeción estricta del derecho al debido proceso.

Tercero. ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que diseñe y formule un plan de contingencia que permita identificar las razones que ocasionaron los vicios identificados al

interior del procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía. Asimismo, ese programa deberá incluir medidas conducentes a superar la problemática identificada en los numerales 109 a 127 de esta providencia.

Cuarto. INSTAR a la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo para que acuda personalmente a las instalaciones de Salud Total EPS con el fin de gestionar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. A su turno, INSTAR a Salud Total EPS para que realice un acompañamiento al proceso de afiliación de la accionante en el que atienda las posibles dificultades para adelantar su inscripción.

Quinto. LÍBRESE por Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Anexo I

-Descripción de los informes presentados en respuesta al Auto del 13 de abril de 2023-



Durante las jornadas de atención especializada en territorio del año 2022, la Defensoría conoció de varios casos de ciudadanos a quienes se les cancelaron sus cédulas de ciudadanía. En términos generales, advirtió que las personas afectadas coincidían en que no fueron notificadas por parte de la RNEC, por el contrario, se enteraron de la cancelación de su documento de identidad a través de medios informales<sup>114</sup>.

Ante este panorama, la Defensoría adelantó una actuación administrativa en la que le preguntó a la RNEC sobre el trámite de cancelación de cédulas y registros civiles. Ante dicha petición, el director Nacional de Registro Civil explicó que la Registraduría realizó la revisión de casi 300.000 registros civiles y encontraron que 42.000 presentaban irregularidades, por lo tanto, fueron anulados.

En segundo orden, expuso que, a partir de los casos conocidos por la Defensoría, se puede concluir que el trámite adelantado por la RNEC “presenta irregularidades que pueden configurar una vulneración al debido proceso y sus derechos fundamentales a la contradicción y defensa”. Particularmente, hizo referencia a: (i) la indebida notificación de la apertura de la actuación administrativa; (ii) la imposibilidad de interponer los recursos de ley y (iii) la falta de valoración de los descargos de quienes tuvieron la oportunidad de actuar dentro del trámite.

En tercer lugar, manifestó que esas irregularidades condujeron a la afectación de la vida cotidiana de esta población, pues fueron excluidos del SGSSS, se congelaron sus cuentas bancarias, se afectaron sus registros de propiedad o la posibilidad de adquirir cualquier bien o servicio, perdieron el derecho al voto y también su historial crediticio. Adicionalmente, informó que dicha población quedó en una situación de permanencia ilegal en el territorio colombiano.

Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas, Consultorio Jurídico y Centro de Consultación de la Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Refugiados Unidos,

Adujeron que existe una problemática estructural en torno al procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por la RNEC. En primer lugar, explicaron que dicha actuación se justificó en criterios sospechosos<sup>116</sup> sobre el riesgo que, para la seguridad nacional, pueden representar las personas migrantes.

En segundo lugar, insistieron en que el procedimiento previsto en la Resolución 7300 de 2021 aparentemente cumple con todas las garantías del debido proceso. Sin embargo, “en la realidad se ha identificado una práctica sistemática de parte de la Registraduría [ante] la ausencia de la debida notificación, y por consiguiente en el derecho a la defensa”. Particularmente, identificaron las siguientes fallas al interior de dicho trámite: “(i) la falta de conocimiento por parte de la RNEC de las direcciones físicas de las personas; (ii) la presencia de direcciones inventadas en los procesos de notificación; (iii) la poca publicidad y suma dificultad de acceso a la página web que en su momento la RNEC dispuso, denominada ‘proyecto de revisión de registros civiles extemporáneos’ y (iv) la ausencia de elementos probatorios que demostraran como surtida la notificación personal”.

Posteriormente, advirtieron que existen una serie de barreras administrativas para recuperar la vigencia de los registros civiles y cédulas de ciudadanía anulados y cancelados con ocasión del trámite de revisión. Si bien los afectados acuden a peticiones, solicitudes de revocatoria directa, recursos de la vía gubernativa, entre otros; los tiempos de espera son extensos y hay una tendencia marcada que demuestra la falta de respuesta por parte de la RNEC<sup>117</sup>.

Adicionalmente, una cantidad importante de afectados no ha podido recuperar la vigencia de sus documentos porque se les exige la partida de nacimiento apostillada. Cumplir con dicha exigencia es prácticamente imposible, pues el trámite virtual de apostilla está deshabilitado. Esta situación implica que los ciudadanos deban viajar a Venezuela para realizar el trámite respectivo, a pesar de los riesgos y costos asociados con esa gestión.

Sobre dicho punto, destacan que varias de las personas afectadas por la anulación y cancelación de sus documentos, habían realizado el trámite de inscripción del registro civil extemporáneo en vigencia de las medidas de flexibilización, las cuales permitían aportar el acta de nacimiento sin apostilla. Actualmente, esas medidas no se encuentran vigentes, por ende, la RNEC realizó una aplicación retroactiva de las normas que imponen requisitos más gravosos, en comparación con los que acreditaron al momento de realizar el trámite por primera vez.

Por último, sostuvieron que la RNEC impuso requisitos adicionales a los establecidos en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017. Con base en ese cuerpo normativo, el requisito de apostilla se podía subsanar con la presentación de dos testigos.

Clínica de Migrantes, Refugiados y Trata de Personas adscrita al Departamento de Derecho de la Universidad del Norte<sup>118</sup>

Señaló que el procedimiento adelantado por la RNEC con base en la Resolución 7300 de 2021 ha derivado en un problemática estructural y sistemática.

En primer lugar, indicó que el registrador Nacional del Estado Civil argumentó que este trámite se justificó en el plan de depuración del censo electoral, en el cual se revisaron más de 300 mil registros civiles y cédulas de ciudadanía de venezolanos que ingresaron a Colombia desde el 2014 aduciendo que tenían padres colombianos con el fin de obtener la nacionalidad. Allí, encontraron presuntas adulteraciones y falsedad de testigos. Además, advirtió que la Registraduría adelantó el procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía sin considerar el riesgo de apatridia en el que podrían estar inmersos varios ciudadanos que solo contaban con una nacionalidad.

En segundo lugar, afirmó que, desde la entrada en vigor de la Resolución 7300 de 2021, se

ha dado apertura a 99.194 actuaciones administrativas de anulación de registros civiles de nacimiento. Al respecto, “los departamentos del país con el mayor número de aperturas son Atlántico con 15.541, Norte de Santander con 14.427, la Guajira con 11.612, Bogotá con 9.934 y Bolívar con 8.113”.

De la totalidad de esos procesos, se han expedido 43.639 resoluciones de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía. Sin embargo, esas actuaciones se llevaron a cabo al margen del derecho al debido proceso gracias a la falta de notificación sobre la apertura de las actuaciones administrativas y de las resoluciones que pusieron fin al trámite. De esta forma, adujo que la mayoría de afectados conoció sobre la cancelación de sus documentos de identidad a través de mecanismos informales.

Ahora bien, el Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte identificó que hubo casos en los que la RNEC sí notificó el auto que dio inicio al trámite administrativo. Sin embargo, la justificación de esos actos administrativos fue general e impersonal, “pues no señalaban con precisión los hechos en los que se fundamentaba la apertura de la actuación administrativa, limitándose a indicar que se daba inicio a la misma con ocasión a la presunta existencia de alguna de las causales de nulidad formal del mismo [del registro] (...) sin indicación alguna de los hechos o supuestos fácticos que respaldaban la supuesta nulidad”.

En ese sentido, quienes aportaron pruebas que respaldaban su derecho a la nacionalidad colombiana por nacimiento, denunciaron que la RNEC “continuó con el procedimiento administrativo a espaldas del inscrito. En ese sentido no se surtió la etapa probatoria (...), no se notificaron los demás autos al interior del proceso ni mucho menos la resolución definitiva”.

Por otro lado, manifestó que las resoluciones de anulación y cancelación tienen falencias en su parte motiva porque no existe una valoración del caso concreto ni de las razones en las que recae la supuesta nulidad. De esta forma, no se puede determinar si esa causal “corresponde a la prueba de la nacionalidad de los padres o si por el contrario se relaciona con aspectos formales de la diligencia a través de la cual se llevó a cabo la inscripción extemporánea del nacimiento”.

Adicionalmente, se refirió a las implicaciones para los afectados por dicho procedimiento administrativo: (i) pueden incurrir en el delito de falsedad en documento público; (ii) la desafiliación del Sistema General en Seguridad Social; (iii) la pérdida de trabajos formales; (iv) la suspensión de productos financieros; (v) la pérdida de subsidios por parte del gobierno; (v) la imposibilidad de continuar estudiando; (vi) pueden incurrir en una situación migratoria irregular y (vii) la existencia de múltiples obstáculos para obtener la reactivación de los documentos de identidad.

Por otra parte, concluyó que el trámite de anulación del registro civil y de cancelación de la cédula de ciudadanía de la accionante se adelantó de forma arbitraria, al margen de las reglas procedimentales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de la Resolución 7300 de 2021.

En primer lugar, la RNEC no le notificó a la accionante el auto que dio inicio a la actuación administrativa adelantada en su contra, ni tampoco de las demás decisiones que se adoptaron al interior del procedimiento. Por el contrario, ella solo tuvo conocimiento del trámite cuando sus documentos ya no se encontraban vigentes y no tenía recurso procedente que habilitara la contradicción.

En segundo lugar, aunque la accionante hubiera sido notificada del trámite iniciado en su contra, era imposible ejercer su derecho a la defensa porque en el auto primigenio no se

indicaron de manera precisa los cargos que se le imputaron.

Por último, concluyó que, si bien las pretensiones de la acción de tutela se encuentran satisfechas, lo cierto es que algunas de las afectaciones derivadas de las actuaciones de la RNEC persisten en el caso concreto, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza (CMHT) y del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario<sup>119</sup>

Manifestaron que era necesario analizar si la revocatoria parcial de la resolución que anuló el registro civil y canceló la cédula de ciudadanía de la accionante, fue suficiente para lograr una satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda. Esto porque dicho procedimiento ocasionó consecuencias adversas e injustificadas en diferentes dimensiones de la vida de la señora Serrano Jayo.

Adicionalmente, señalaron que a partir del contexto descrito en la acción de tutela han identificado una problemática estructural al interior del procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía, caracterizadas por:

- i. La vulneración al debido proceso ocasionada por la indebida notificación dentro del procedimiento administrativo;
- ii. La contradicción con normas superiores que flexibilizaron ciertos requisitos al interior del trámite de inscripción del registro civil extemporáneo y permitían subsanar el requisito de apostilla.
- iii. La falta de ponderación entre el proyecto y sus efectos adversos, tales como la desafiliación al SGSSS, la pérdida de empleo, la dificultad para acceder a la administración de justicia y a otros servicios. Adicionalmente, la entidad no contempló el riesgo de apatridia en

el que podrían estar inmersos los hijos e hijas de los afectados.

Por último, determinaron que, a la fecha, persisten los obstáculos para recuperar la vigencia de los registros civiles y cédulas de ciudadanía que fueron anulados y cancelados. Las principales barreras que se han identificado son: “(i) daño económico y los elevados costos de recuperación de documentos; (ii) el desconocimiento de la ley y demora en los trámites de recuperación de los documentos anulados y cancelados; (iii) falta de mecanismos de auditoría y rendición de cuentas de la Registraduría Nacional del Estado Civil ante la anulación y cancelación de los documentos y (iv) dificultad de reparación integral de los perjuicios causados”.

Dejusticia, Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes y el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos<sup>120</sup>

Explicaron que Colombia es un país de migrantes forzados con ocasión del conflicto armado interno. En ese sentido, Venezuela fue uno de los principales países que recibieron a ciudadanos colombianos. Luego, con ocasión de la crisis humanitaria que vive el vecino país, más de 980 mil personas colombo-venezolanas se vieron obligadas a retornar a Colombia. Con esta situación, varios hijos e hijas de madres y/o padres colombianos buscaron la forma de acceder a su derecho a la nacionalidad.

Adicionalmente, destacaron que existen dos barreras asociadas al trámite de inscripción extemporánea del registro civil y al procedimiento del que trata la Resolución 7300 de 2021. La primera, consiste en la imposibilidad para acceder a los documentos apostillados en Venezuela. Lo anterior, gracias a que, si bien las relaciones bilaterales entre Colombia y el vecino país se restablecieron, lo cierto es que todavía los servicios consulares de Venezuela en Colombia no se han reactivado. Por lo tanto, los interesados deben viajar al vecino país con el fin de obtener su acta de nacimiento apostillada.

En segundo lugar, afirmaron que las medidas adoptadas por la RNEC han desconocido las

normas que permiten hacer la inscripción extemporánea del registro civil sin documentos apostillados. Explicaron que, a la fecha, los administrados pueden suplir dicho requisito con la presentación de dos testigos hábiles. Sin embargo, en la práctica se siguen encontrando “múltiples barreras para la aceptación de estas declaraciones en las oficinas registrales”.

Por otra parte, advirtieron una serie de actuaciones que vulneran los derechos al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica: (i) la falta de notificación del inicio de la actuación administrativa; (ii) vulneración de los derechos a ser oído y a la defensa; (iii) falta de motivación de los actos administrativos; (iv) actuación masiva y no individualizada; (v) rechazo de los recursos por una misma autoridad y el desconocimiento del sistema jurídico colombiano y (vi) la transgresión del principio de legalidad.

De otro modo, se pronunciaron sobre las implicaciones derivadas de la privación de la personalidad jurídica y de la nacionalidad. Lo anterior, ya que se encontraron afectaciones al derecho a la libertad, al trabajo y entre otros, sin contemplar la posibilidad de generar consecuencias más gravosas por razones asociadas al género o a las condiciones económicas de los individuos. Sobre este punto, insistieron en que muchas personas perdieron su trabajo, tuvieron dificultades para movilizarse libremente por el territorio y se les impidió ejercer sus derechos políticos. Adicionalmente, estas limitaciones también se extendieron a los familiares de forma indirecta.

Así mismo, los afectados con el trámite adelantado por la RNEC pasaron a ser nacionales colombianos a personas migrantes en situación irregular, lo cual, podía incluso acarrear sanciones penales o la imposición de medidas como la expulsión del territorio nacional.

Por otro lado, sostuvieron que este procedimiento afectó con un mayor grado de intensidad a las personas que perdieron su afiliación al SGSSS y que son sujetos de especial protección constitucional, tales como: los pacientes con enfermedades catastróficas, las personas en



situación de discapacidad, las personas gestantes o las personas trans en tratamiento hormonal.

Por último, enfatizaron en que no se consideró el riesgo de apatridia en el que podían estar los hijos e hijas de las personas afectadas con la anulación de su registro civil y con la cancelación de su cédula de ciudadanía.

Ahora bien, respecto del caso concreto, concluyeron que existió una vulneración a los derechos fundamentales de Yorbees Karelya Serrano Jayo y que, su caso concreto se enmarcó en la situación generalizada de vulneración del derecho al debido proceso porque: (i) la RNEC no notificó o no lo hizo en debida forma sobre el proceso de anulación adelantado en contra de la accionante y (ii) porque la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 carecía de motivación, un vicio que además agrava y dificulta la defensa de las personas.

Además, expusieron que la Resolución No. 32575 del 24 de noviembre de 2022 obedece a un actuar sistemático de la RNEC, pues ante la posibilidad de que sus decisiones sean revisadas por un juez de tutela, procede a retrotraer los efectos de sus actos cuando recibe la notificación del auto admisorio del mecanismo de amparo.

1 Si bien la accionante presentó la acción de tutela en nombre propio y en representación de su hijo, ninguna de las pretensiones se encamina a invocar el amparo de los derechos fundamentales del menor de edad. Dado que el debate jurídico versa sobre los derechos de Yorbees Karelya Serrano Jayo, la Sala no hará referencia al nombre del niño.

2 La información sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela es complementada con

las pruebas que obran en el expediente con el fin de facilitar el entendimiento del asunto.

3 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 1.

4 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 45.

5 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 2.

6 Ibidem.

7 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 21.

8 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 3.

9 Ibidem.

10 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 4.

11 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaConAnexos.pdf". P. 45.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Afirmó que el 15 de septiembre de 2022, Salud Total EPS le notificó "la cancelación del servicio de salud" por motivos de "falsedad y nulidad" de su documento de identidad. Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaconAnexos.pdf". P. 4.

15 El 8 de abril de 2022, la Oficina de Prosperidad Social le informó sobre la pérdida del beneficio de ingreso solidario. Le explicaron que fue retirada del programa tras la invalidación de su documento de identidad. Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaconAnexos.pdf". P. 2.

16 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaconAnexos.pdf". P. 3.

17 Expediente digital, archivo "03EscritoTutelaconAnexos.pdf". P. 12 y 13.

18 Expediente digital, archivo "08Respuesta Registraduría Bucaramanga.pdf". P. 4 y 5.

19 Expediente digital, archivo “09Respuesta DPS.pdf”. P. 2-6. Si bien el DPS hizo referencia a una “doble cedulaación”, la causal de cancelación de cédula de ciudadanía de la accionante se denominó “falsa identidad” de conformidad con la Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021. Por lo tanto, la exclusión de la señora Yorbees Karelya Serrano Jayo del Programa Ingreso Solidario se dio con ocasión de los reportes efectuados por parte de la Registraduría. Incluso, en respuesta del 8 de abril de 2022, el DPS le informó que era necesario acudir a la RNEC con el fin de verificar la información sobre su documento de identidad, pues Prosperidad Social no era competente para ello.

20 Expediente digital, archivo “10Respuesta SALUD TOTAL.pdf”. P. 2-5.

21 El artículo 1 de esa Resolución establece que: “este procedimiento se aplicará en los casos en los cuales la actuación administrativa resuelva la anulación de un registro civil de nacimiento que sirvió de documento base para la expedición de una cédula de ciudadanía y que, a su turno, se configure la falsa identidad respecto de este último documento”.

22 Expediente digital, archivo “11RespuestaRegistraduríaConAnexos.pdf”. P-2-6.

23 La Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 se revocó parcialmente respecto de la anulación y cancelación de los documentos de identidad de Yorbees Karelya. Esto porque mediante ese acto administrativo también se anularon los registros civiles y se cancelaron las cédulas de ciudadanía de otras 49 personas. Por lo tanto, la revocatoria parcial únicamente dejó sin efectos la decisión respecto de la accionante y decidió otorgarle la vigencia a su registro civil y a su cédula de ciudadanía.

24 Ibidem.

25 Expediente digital, archivo “14Sentenciatutela.pdf”.

26 El despacho le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que remitiera el expediente administrativo del proceso de cancelación y anulación de los documentos de identidad de la accionante, así como un informe detallado sobre las actuaciones adelantadas por esa entidad. Adicionalmente, le solicitó a la parte actora que resolviera una serie de interrogantes respecto de sus condiciones particulares. Además, le pidió a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que informaran si habían detectado un

contexto generalizado de vulneración de derechos fundamentales en el trámite señalado. Por último, requirió a varias instituciones para que presentaran un informe sobre los hechos descritos en la acción de tutela y para que resolvieran una serie de preguntas sobre la problemática planteada en la acción de tutela.

27 Según Oficios N. OPTC-148 y 149 de 2023 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el Auto del 13 de abril de 2023 se notificó a las partes el 17 de abril de 2023.

28 Respuesta allegada el 18 de abril de 2023.

29 Añadió que realiza “trabajos esporádicos en los bancos, eps y pago de servicios, además de tortas por encargo”.

30 “[E]n la parte que sale contribución solidaria (...) cuando coloco la cédula me sale automáticamente mi nombre y cuando intento ingresar los demás datos solicitados no deja ingresar nada. Mi hijo de 11 años sí está vinculado a la EPS, pero yo necesito por favor ayuda respecto a esta situación ya que necesito ir al médico para verificar mi estado de salud a nivel ginecológico ya que no cuento con recursos para pagar una cita privada”.

31 Respuesta allegada el 20 de abril de 2023.

32 “Mediante el cual se inicia una actuación administrativa tendiente a determinar la anulación de la inscripción de un registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de una cédula de ciudadanía por falsa identidad”.

33 En consecuencia, la accionante no cumplía con lo establecido en el inciso 2 del artículo 251 de la Ley 1564 de 201233. De tal forma que, era indispensable que el documento estuviera apostillado para que surtiera plenos efectos legales.

35 Respuesta allegada el 26 de abril de 2023.

36 Sentencia T-241 de 2018, reiterada en la Sentencia T-375 de 2021.

37 La jurisprudencia constitucional ha determinado que los atributos de la personalidad son una categoría jurídica autónoma compuesta por la nacionalidad, el estado civil, el nombre, la capacidad, el patrimonio y el domicilio. Al respecto, entre otras, las sentencias C-004 de

1998, C-486 de 1993, T-485 de 1992 y T-429 de 2022.

38 Sentencia C-109 de 1995, reiterada en la Sentencia T-429 de 2022.

39 Sentencia T-241 de 2018, reiterada en la Sentencia T-375 de 2021.

40 Sentencia T-023 de 2018.

41 Tales como: el nombre, el número único de identificación personal (NUIP), la nacionalidad, la fecha de nacimiento, la identificación de sus padres y la fecha de inscripción.

42 Ibid.

43 Sentencia T-375 de 2021.

44 Ibid.

45 El literal e) del artículo 104 establecía como causal la “pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país”. Sin embargo, la expresión “por haber adquirido carta de naturaleza en otro país” fue declarado inexecutable recientemente en la Sentencia C-113 de 2023.

46 Artículo 66 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

47 Artículo 68 ibid.

48 Ídem.

49 Artículo 69 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

50 Artículo 7 Resolución 7300 de 2021.

51 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del CPACA.

52 Sentencia T-429 de 2022.

53 Sentencia T-796 de 2006, reiterada en la Sentencia T-429 de 2022.

54 Sentencia T-522 de 1992.

55 Sentencia T-422 de 2022.

56 Sentencia T-023 de 2018.

57 Sentencia T-006 de 2011.

58 Sentencia T-006 de 2021. Reiterada en las sentencias T-763 de 2011, T-063 de 2016 y T-283 de 2018.

59 Sentencias SU-255 de 2013, SU-655 de 2017 y SU-522 de 2019.

60 Sentencias SU-522 de 2019, T-200 de 2022 y T-070 de 2023, entre otras.

61 Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, pueden revisarse las sentencias SU-540 de 2007, SU-255 de 2013 y SU-655 de 2017. Recientemente, fue aplicado en las sentencias T-002 de 2022, T-009 de 2022, T-014 de 2022, T-043 de 2022, T-053 de 2022, T-070 de 2022, T-120 de 2022, T-143 de 2022 y T-200 de 2022.

63 Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, las sentencias SU-540 de 2007, T-205A de 2018, T-014 de 2022 y T-200 de 2022.

64 “En los casos de hecho superado no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”. Este no es un listado cerrado y dependiendo las particulares del caso pueden ser necesarios otro tipo de pronunciamientos. Sentencias T-200 de 2022, SU-522 de 2019, T-152 de 2019, T-039 de 2019, T-038 de 2019, T-387 de 2018, entre otras.

65 De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, toda persona podrá interponer la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La legitimidad para acudir a este mecanismo está prevista en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en virtud del cual puede ser instaurada (i) directamente por el afectado; (ii) a través de su representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; o (iv) por medio de un agente oficioso.

66 El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares que se encuentren en los supuestos establecidos por la misma norma. El artículo 42 del decreto referido, dispone que la solicitud de amparo procede contra particulares, entre otros, respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (núm.9).

67 Proferidas por La Dirección Nacional de Registro Civil y la Dirección Nacional de Identificación. Estas son dependencias del Nivel Central de la Registraduría Nacional del Estado Civil de conformidad con el artículo 11 del Decreto 1010 de 2000.

68 El artículo 86 de la Constitución Política consagra que cualquier persona podrá interponer acción de tutela “en todo momento” al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, expresión que es reiterada en el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991. Pese a la informalidad que caracteriza a este mecanismo, la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno y justo contado a partir del momento en que ocurre la situación transgresora o que amenaza los derechos fundamentales. Cfr. Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y SU-274 de 2019, entre otras.

69 El requisito de subsidiariedad demanda que la persona, antes de acudir al mecanismo de tutela, haya ejercido las herramientas e instrumentos establecidos en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos.

70 La Resolución No. 15129 del 25 de noviembre de 2021 se revocó parcialmente respecto de la anulación y cancelación de los documentos de identidad de Yorbees Karelya. Esto porque mediante ese acto administrativo también se anularon los registros civiles y se cancelaron las cédulas de ciudadanía de otras 49 personas. Por lo tanto, la revocatoria parcial únicamente dejó sin efectos la decisión respecto de la accionante y decidió otorgarle

la vigencia a su registro civil y a su cédula de ciudadanía.

71 Expediente digital. Archivo “11RespuestaRegistraduriaConAnexos.pdf” Folio 7.

72 Sentencia SU-522 de 2019. Igualmente, pueden revisarse las sentencias SU-540 de 2007, SU-255 de 2013 y SU-655 de 2017. Recientemente, fue aplicado en las sentencias T-002 de 2022, T-009 de 2022, T-014 de 2022, T-043 de 2022, T-053 de 2022, T-070 de 2022, T-120 de 2022 y T-143 de 2022. Adicionalmente, esta Corporación ha explicado que este fenómeno se configura cuando la pretensión de la acción de tutela se cumple antes de que se profiera una orden de amparo y por la actuación voluntaria de los accionados dentro del proceso. Es importante indicar que esta alternativa puede presentarse hasta antes del fallo en sede de revisión ante la Corte Constitucional.

73 Sentencia T-375 de 2021.

74 Sentencia T-422 de 2022.

75 Expediente digital. Archivo “2.Autodeinicioactuacionadmon.pdf”

76 Expediente digital. Archivo “1.Autodeiniciocitacionpersonal.pdf”

77 Artículos 66, 67 y 68.

78 Expediente digital. Archivo “Auto de inicio - Notificación por aviso a dirección de correspondencia.pdf”

79 Sentencias T-006 de 2011 y T-375 de 2021.

80 Sentencia T-204 de 2012.

81 Sentencia C-109 de 1995.

82 Expediente digital. Archivo “11RespuestaRegistraduriaconAnexos.pdf”, folio 8.

83 Estas consecuencias fueron afirmadas por parte de la accionante, y no fueron refutadas ni en el trámite de tutela ni en sede de revisión.

84 Compuesto por su madre de 65 años y por su hijo menor de edad.



85 El 8 de abril de 2022, la Oficina de Prosperidad Social le informó sobre la pérdida del beneficio de ingreso solidario. Le explicaron que fue retirada del programa tras la invalidación de su documento de identidad. Expediente digital, archivo “03EscritoTutelaconAnexos.pdf”. P. 2.

86 Expediente digital, archivo “09Respuesta DPS.pdf”. P. 2-6.

87 Artículo 20 de la Ley 2155 de 2021. “La renta básica de emergencia otorgada mediante el Programa Ingreso Solidario a que hace referencia el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, estará vigente hasta diciembre de 2022 (...)”.

88 Decreto 518 de 2020.

89 Expediente digital, Carpeta de respuestas al Auto del 13 de abril de 2023.

90 Expediente digital, archivo “10Respuesta SALUD TOTAL.pdf”. P. 2-5.

91 Expediente digital, archivo “14SetenciaTutela.pdf”.

92 Respuesta allegada el 18 de abril de 2023.

93 En el Auto del 13 de abril de 2023 esta corporación le solicitó a la Defensoría del Pueblo, la Clínica de Migrantes, Refugiados y Trata de Personas de la Universidad del Norte, la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas, el Consultorio Jurídico y Centro de Consultación de la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Refugiados Unidos, el Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia, la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza (CMHT) de la Universidad del Rosario, el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, Dejusticia, la Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos remitieron una serie de conceptos relacionados con los hechos descritos en la acción de tutela presentada por Yorbees Karelya Serrano Jayo y, en general, con el trámite de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por parte de la RNEC con ocasión de la Resolución 7300 de 2021. La síntesis de estos conceptos se encuentra en el Anexo No. 1 de esta providencia.

94 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Anexo\_PDF\_RESPUESTA\_2020230040701461”. P.2.

95 Ibid.

96 Ídem.

97 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Intervención ciudadana Uninorte”.

98 Refirió que desde febrero de 2022 el Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte atendió 183 casos de personas que fueron afectadas por dicho procedimiento. Con base en dicha información pudo caracterizar dos situaciones de vulneración de derechos: (i) las personas a las que sí se les notificó del auto de apertura pero que no tuvieron la posibilidad de participar al interior del procedimiento; (ii) los sujetos a quienes no se les notificó ni del auto de inicio ni de la resolución definitiva. Por otra parte, identificaron que los autos que daban inicio al procedimiento administrativo tenían una justificación general e impersonal que impedía conocer con precisión los hechos que fundamentaban la investigación, pues se limitaron a señalar que se buscaba determinar si existía alguna de las causales de nulidad en el registro civil, pero no se indicaban los hechos o supuestos fácticos que respaldaban la supuesta nulidad.

99 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Intervención ciudadana Uninorte”. P.10.

100 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Intervención ciudadana Uninorte”. Pgs.16-17.

101 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Tutela-TUT1605312-24042023200255.pdf”. P.3. En este concepto se identificaron como las principales fallas del proceso de notificación las siguientes: “(i) la falta de conocimiento por parte de la RNEC de las direcciones físicas de las personas; (ii) la presencia de direcciones inventadas en los procesos de notificación; (iii) la poca publicidad y suma dificultad de acceso a la página web que en su momento la RNEC dispuso, denominada -proyecto de revisión de registros civiles extemporáneos- y (iv) la ausencia de elementos probatorios que demostraran como surtida la notificación personal”.

102 Expediente digital, carpeta "5.2Respuestas", archivo "Tutela-TUT1605312-24042023200255.pdf". P.4. "Prueba de ello son los extensos períodos de espera a los que se ha debido enfrentar la población al presentar cualquier tipo de documento jurídico ante la entidad para controvertir la decisión de cancelación, ya sean derechos de petición, recursos por vía administrativa, solicitudes de revocatoria directa, entre otros".

103 Expediente digital, carpeta "5.2Respuestas", archivo "Tutela-TUT1605312-24042023200255.pdf". P.4.

104 Ibid.

105 Ibid. "En primer lugar, no está habilitado el trámite virtual de apostilla, con lo cual las personas deben viajar a Venezuela (con todos los riesgos y costos que ello implica en medio de una situación de vulneración masiva de derechos humanos como la que allí se vive) para conseguirla. En la búsqueda de alternativas frente a dicho escenario, algunas personas toman el riesgo de acudir a gestores o tramitadores, quienes cobrando sumas excesivas de dinero (en dólares, además) ofrecen sus servicios como intermediarios para conseguir la apostilla. Allí el riesgo radica en la alta probabilidad de ser víctima de estafa por cuantiosas sumas de dinero cuando el supuesto tramitador no termina haciendo la gestión, o por algún motivo no logra conseguir el documento final y enviar la versión original del mismo a Colombia".

106 Expediente digital, carpeta "5.2Respuestas", archivo "Tutela-TUT1605312-24042023200255.pdf".

108 Ibid.

109 Expediente digital, carpeta "5.2Respuestas", archivo "Expediente T-9.195.997. Memorial Corte". P.1.

110 Expediente digital, carpeta "5.2Respuestas", archivo "Expediente T-9.195.997. Memorial Corte". P.5. "El primer obstáculo que enfrentan las personas colombo-venezolanas para acceder a sus derechos en Colombia, en particular al derecho a la nacionalidad, inicia en Venezuela, ya que el Estado venezolano no emite, o se demora mucho, y permite el cobro de tarifas no oficiales de muy alto costo para expedir los documentos que obligatoriamente

debe proveer a sus ciudadanos y que Colombia exige para diversos trámites. A esto se suma que, pese a que las relaciones bilaterales entre ambos países ya se restablecieron, no ha ocurrido lo mismo con los servicios consulares de Venezuela en Colombia, lo que hace imposible que las personas puedan obtener documentos oficiales en territorio colombiano, y deban ir hasta Venezuela para tramitarlos. Esto no sólo es costoso y muy difícil para las personas en situación de mayor vulnerabilidad, sino que también implica enormes riesgos, particularmente para personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos en dicho país o aquellas que tienen alguna necesidad de protección internacional”.

111 Expediente digital, carpeta “5.2Respuestas”, archivo “Expediente T-9.195.997. Memorial Corte”. Págs. 12-13

112 Cuando consultaron su lugar de votación; fueron notificadas por parte de sus EPS; porque no pudieron acceder a productos financieros; o por encuentros desafortunados con la Policía Nacional o con autoridades migratorias.

113 Respuesta allegada el 24 de abril de 2023.

114 La EPS, empleadores, la Policía Nacional, entre otros.

115 Respuesta allegada el 24 de abril de 2023.

116 “La existencia de registros civiles que no cumplen con los requisitos mínimos de Ley al momento de su inscripción, por lo cual, en algunos de los casos, las personas que allí se identifican obtuvieron Cédula de Ciudadanía, usando como documento base, registros civiles de nacimiento irregulares, lo que conlleva a que dichas personas tengan acceso a todos los derechos y servicios ofrecidos por el Estado colombiano, representando un riesgo a la seguridad nacional, un incremento en el gasto de los recursos públicos y afectando inclusive, la estabilidad democrática y sus procesos electorales.”

117 “El 71% de las personas que presentaron un derecho de petición no han recibido respuesta y el 83% de las personas que presentaron un recurso administrativo o una solicitud de revocatoria directa permanecen aún sin respuesta alguna de parte de la Registraduría. Esto implica una grave situación de vulneración del derecho a la defensa y contradicción, que

a su vez implica un obstáculo claro y directo para la recuperación de la vigencia de los documentos de identificación de las personas afectadas”.

118 Respuesta allegada el 24 de abril de 2023.

119 Respuesta allegada el 24 de abril de 2023.

120 Respuesta allegada el 11 de mayo de 2023.