

Sentencia T-678/12

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional en caso de no existir otro medio de defensa judicial

Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, por lo que sólo puede acudirse a este mecanismo ante la inexistencia, ineficacia o falta de idoneidad de otros medios de defensa judicial, o ante la posibilidad de que se configure de un perjuicio irremediable.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición y objeto

El debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión.

DERECHO AL RECONOCIMIENTO DEL NOMBRE COMO ATRIBUTO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

REGISTRO CIVIL-Importancia en el ejercicio del derecho a la personalidad/CEDULA DE CIUDADANIA-Importancia y funciones que cumple

Mediante estos documentos se identifica a las personas, se permite el ejercicio de los derechos civiles y se inscribe todo lo relacionado con el estado civil de las personas, por lo que el legislador estableció unos trámites precisos para modificar o alterar estos documentos.

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA Y AL DEBIDO PROCESO-Caso en que se modificó registro civil de nacimiento por cambio de apellidos

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA Y AL DEBIDO PROCESO-Orden a Registraduría anule registro civil de nacimiento y rectifique apellidos en cédula de ciudadanía

Referencia: expediente T-3424967

Acción de tutela instaurada por Zaide Patricia Bustacara Bula, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Adriana María Guillen Arango (E), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Tribunal Superior de Bogotá el veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), dentro del proceso de tutela iniciado por Zaide Patricia Bustacara Bula, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.1 A continuación se presentan los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda, la contestación de las autoridades accionadas (o vinculadas) a este trámite y vinculada y las dec

I. ANTECEDENTES

1. Fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda.2

1.1. La accionante nació el 31 de enero de 1981 y fue registrada el 26 de septiembre de 1991 con el nombre de Zaide Patricia Bula Gutiérrez, siendo sus padres biológicos el señor Óscar Alcides Bula Nieto y la señora Marina Gutiérrez Anguila, tal como figura en el registro civil de nacimiento No. 50044529 expedido por la Registraduría de Malambo, Atlántico (en

adelante se hará referencia a este registro civil como primer registro civil de nacimiento).³

1.2. El 8 de octubre de 1999 a la accionante le fue expedida la cédula de ciudadanía número 52.804.530 de Bogotá D.C., con el nombre de Zaide Patricia Bula Gutiérrez.⁴

1.3. El 16 de octubre de 2001 la accionante acudió a la Registraduría Auxiliar de Chapinero en Bogotá para cambiar los apellidos consignados en el registro civil de nacimiento original, ya que quería adoptar el apellido de su cuñado, Andrés Bustacara Blanco, y conservar su segundo apellido igual al de su hermana Liliana del Socorro Bula Gutiérrez, por lo que se le expidió el registro civil de nacimiento No. 31271695 (en adelante se hará referencia a este registro civil como segundo registro civil de nacimiento) con el nombre de Zaide Patricia Bustacara Bula⁵ y la respectiva cédula de ciudadanía con los apellidos mencionados.

1.4. En el año 2006 la Registraduría Nacional del Estado Civil le informó a la peticionaria que el registro civil de nacimiento expedido en la Registraduría Auxiliar de Chapinero en Bogotá no tenía validez porque el cambio de sus apellidos debió efectuarse en una notaria mediante escritura pública o por sentencia judicial, por lo que tenía que dirigirse a Malambo para solicitar la anulación de dicho registro.

1.5. La actora, acogiendo esas instrucciones, se dirigió a Malambo, y el 31 de agosto de 2006, la Registraduría de dicho municipio procedió a expedirle un nuevo Registro Civil de Nacimiento con el No. 37648826 (en adelante se hará referencia a este registro civil como tercer registro civil de nacimiento), con los mismos apellidos del Registro No. 31271695, esto es, Bustacara Bula. Así mismo, la peticionaria señaló que los funcionarios de la Registraduría de Malambo le manifestaron que quedaba anulado el segundo registro civil de nacimiento expedido en Bogotá.⁶

1.6. El 28 de octubre de 2008 la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución No. 7035 mediante la cual ordenó la anulación del tercer registro civil de nacimiento de Zaide Patricia Bustacara Bula expedido en Malambo el 31 de agosto de 2006.

1.7. La peticionaria afirma que en la actualidad su cédula de ciudadanía figura con los apellidos Bustacara Bula y para su expedición se tuvo como documento válido el tercer registro civil que había sido anulado mediante Resolución No. 7035 de 2008 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.⁷

1.8. El 23 de septiembre de 2010 la actora presentó derecho de petición a la Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitando la anulación del segundo registro civil de nacimiento en el que figuraba con los apellidos Bustacara Bula.

1.9. El 8 de octubre de 2010 la Registraduría Nacional del Estado Civil negó la solicitud elevada por la actora, argumentando que la facultad de dicha entidad para cancelar registros civiles sólo podía ser usada cuando se comprobara que el hecho ya estaba registrado, y para el presente caso señaló: “analizadas las fotocopias de los registros civiles de nacimiento con seriales 31271695 y 50044529, no está debidamente demostrado que se trata del mismo hecho que fue registrado dos veces (ya que los datos biográficos difieren en los nombres y en la fecha y el lugar de nacimiento).”⁸ En consecuencia, indicó que la actora debía acudir a un juez para que fuera éste quien ordenara la cancelación del registro civil.

1.10. La accionante inició un proceso de jurisdicción voluntaria de anulación de registro civil ante el Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá, autoridad que profirió sentencia el quince (15) de mayo de dos mil once (2011) denegando la pretensión de la actora referente a la cancelación del segundo registro civil de nacimiento para que, en consecuencia, se tuviera como válido el primer registro civil de nacimiento expedido por la Registraduría de Malambo. El Juez del proceso argumentó lo siguiente:

“No existiendo inconsistencias en los registros civiles de nacimiento visibles a fl. 6 y 7 de la encuadernación, por considerar el Despacho que se trata de documentos públicos autónomos e independientes que hacen referencia igualmente a personas totalmente distintas, deberá denegarse las pretensiones de la demanda para que Zaide Patricia Bustacara Bula si lo considera, inicie la acción correspondiente para aclarar su situación jurídica porque como se dijo precedentemente, no es la acción de nulidad o cancelación de registro la idónea para ello siendo el correcto a criterio del Juzgado, la acción ordinaria de impugnación de maternidad y consecuente la vinculación (sic) de los progenitores en investigación de maternidad y de paternidad”.⁹

1.11. Ante la respuesta del Juzgado 23 de Familia de Bogotá, la accionante interpuso la presente acción de tutela, y solicitó que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelar su segundo registro civil de nacimiento (expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero en Bogotá) y que, en consecuencia, se tenga como válido únicamente el primer

registro civil de nacimiento (expedido por la Registraduría de Malambo). Finalmente, requirió que su cédula de ciudadanía actual sea anulada y se le expida una nueva, en la que se tengan como válidos los datos del primer registro civil de nacimiento, donde figura con el nombre de Zaide Patricia Bula Gutiérrez.

La actora afirma que la negligencia de la entidad accionada para solucionar su problema le ha ocasionado perjuicios, ya que no ha podido obtener el título de la especialización que adelantó en la Universidad de Militar Nueva Granada, ya que inició sus estudios con unos apellidos (Bula Gutiérrez) y los terminó con otros (Bustacara Bula), y tampoco ha podido conseguir un empleo debido al problema de identidad que afronta.

1.12. Para efectos de aumentar la claridad en la exposición, resulta adecuado organizar en esquemáticamente la información sobre los documentos que menciona la peticionaria en su escrito de tutela, y en la intervención que posteriormente efectuara a instancias de la Sala:

Cuadro 1. Registros civiles que ha tenido la peticionaria según la narración de la demanda.

Registros Civiles de Nacimiento

Lugar y fecha de expedición

Nombre registrado

Primer Registro Civil de Nacimiento

50044529

Registraduría Municipal de Malambo. Septiembre 26 de 1991.

Zaide Patricia Bula Gutiérrez

Segundo Registro Civil de Nacimiento

31271695

Registraduría Auxiliar de Chapinero (Bogotá D.C.). Octubre 16 de 2001.

Zaide Patricia Bustacara Bula

Tercer Registro Civil de Nacimiento

37648826 (Anulado mediante Resolución No. 7035 de 2008 de la Registraduría Nacional del Estado Civil)

Registraduría Municipal de Malambo. Agosto 31 de 2006.

Zaide Patricia Bustacara Bula

Cuadro 2. Cédulas de ciudadanía que, según la accionante, le ha entregado la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cédula de ciudadanía

Número y fecha de expedición

Registro en que se basa

Nombre registrado

Primera cédula de ciudadanía

52.804.530 expedida el 8 de octubre de 1999

Primer registro civil de nacimiento

Zaide Patricia Bula Gutiérrez

Segunda cédula de ciudadanía

52.804.530 expedida el 16 de octubre de 2001

Segundo registro civil de nacimiento

Zaide Patricia Bustacara Bula

Tercera cédula de ciudadanía*

52.804.530 expedida en el año 2006

Primer registro civil de nacimiento

Zaide Patricia Bula Gutiérrez

Cuarta cédula de ciudadanía**

52.804.530 expedida en el año 2010 debido al cambio de formato de las cédulas

Primer y segundo registro civil de nacimiento

Zaide Patricia Bustacara Bula

2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta a la acción de tutela en la que solicitó se denegaran las pretensiones expuestas por la actora. La entidad demandada precisó, en cuanto al trámite a la expedición de la cédula de ciudadanía de la peticionaria, que el 8 de octubre de 1999 había solicitado por primera vez su cédula de ciudadanía, aportando como documento base de cedulación el primer registro civil de nacimiento suscrito en la Registraduría Municipal de Malambo en donde figuraba como Zaide Patricia Bula Gutiérrez. Agregó que el 5 de septiembre de 2006 la actora solicitó trámite de rectificación de su cédula, para que en adelante su nombre figurara como Zaide Patricia Bustacara Bula, por lo que aportó como documento base el segundo registro civil de nacimiento expedido en la Registraduría Auxiliar de Chapinero en Bogotá, en donde figuraba con estos apellidos.

La entidad accionada agregó que dio respuesta material a la petición elevada por la actora, y aclaró que no podía acceder a su solicitud porque “existiendo dos registros civiles de nacimiento perfectamente válidos y en los cuales se consignó información diferente, la cancelación no puede ser ordenada por este Despacho, haciéndose necesario que sea un Juez de la República quien ordene lo pertinente dentro del proceso correspondiente”.¹² Además, precisó que en la actualidad la cédula de ciudadanía de la actora, en la que figura con el nombre de Zaide Patricia Bustacara Bula, se encuentra vigente y no presenta

“novedad” alguna.

2.2. Respuesta de la Registraduría Municipal de Malambo

2.3. Respuesta del Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá

El juez de tutela de primera instancia vinculó al proceso de tutela al Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá, quien conoció del proceso de jurisdicción voluntaria de nulidad de registro civil iniciado por la actora. El Juez de Familia se opuso a las pretensiones de la acción de tutela aduciendo que la señora Bustacara Bula dispone de otro medio de defensa judicial para obtener sus pretensiones, y no ha agotado los recursos ordinarios para impugnar la sentencia proferida por ese juzgado en el proceso de jurisdicción voluntaria.

3. Decisión del juez de tutela de primera instancia

El veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil, negó el amparo solicitado por la accionante. Señaló la Corporación que existen otros medios de defensa judicial, tal como lo indicó el Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá en el proceso de anulación de registro civil, por lo que la señora Bustacara Bula debe acudir a la jurisdicción ordinaria para que se diriman las controversias jurídicas planteadas en sede constitucional.

La sentencia de tutela de primera instancia no fue impugnada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y del problema jurídico

A partir de la exposición de los hechos, según el relato de cada una de las partes, y de las pruebas obrantes en el expediente, esta Sala encuentra que, si bien de la narración se colige que existe una compleja controversia fáctica sobre las modificaciones en el registro civil de

nacimiento de la peticionaria, es posible establecer, con plena claridad, lo siguiente:

De acuerdo a la narrado por la parte accionante en la tutela y por la entidad accionada en la contestación de la misma, la actora solicitó en el año 2001 el cambio de sus apellidos en su primer registro civil de nacimiento, “Bula Gutiérrez” por “Bustacara Bula”, por lo que la Registraduría Auxiliar de Chapinero procedió a expedir un segundo registro civil y la correspondiente cédula de ciudadanía con los nuevos apellidos.

Posteriormente, la citada autoridad le informó que el segundo registro civil de nacimiento no tenía validez porque el cambio de sus apellidos debió efectuarse en una notaría mediante escritura pública o por sentencia judicial, por lo que acudió a la Registraduría Municipal de Malambo (Atlántico), en donde procedieron a expedirle un tercer registro civil, que fue posteriormente anulado por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución No. 7035 de 2008.

Ahora bien, respecto a las modificaciones en la cédula de ciudadanía, esta Sala observa que a la accionante le fue expedida su primera cédula con los apellidos Bula Gutiérrez el 8 de octubre de 1999. Con posterioridad, sus apellidos fueron corregidos por Bustacara Bula, producto del cambio de nombre ocurrido en 2001. Sin embargo, cuando la Registraduría le informó que el procedimiento surtido para cambiar su nombre no había sido el adecuado, le expedieron una nueva cédula con los apellidos consignados en el primer registro, es decir, Bula Gutiérrez.

En este punto es imprescindible adelantar una conclusión sobre la discusión fáctica que mantienen las partes: si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil plantea que no puede modificar ni anular los registros civiles primero y segundo, debido a que no consta prueba de que se trate del doble registro de un mismo hecho, existen suficientes elementos de juicio para considerar que la respuesta no se ajusta a los hechos conocidos.

En efecto, la entidad no niega que haya entregado dos o más cédulas de ciudadanía a la accionante, ni que, por lo tanto, haya expedido en más de una ocasión una cédula con idéntico número y diferentes nombres. La existencia de esa pluralidad de cédulas (que comparten el número, pero difieren en los apellidos) permite inferir que existe un problema de identidad que no ha sido resuelto y que puede asociarse a la existencia de barreras administrativas insalvables para el ejercicio de la personalidad jurídica, aspecto que deberá

analizarse al abordar el fondo del asunto.

De otra parte, aunque en íntima relación con lo expuesto, la autoridad demandada precisa que sólo puede anular registros civiles si se comprueba que se trata de documentos que dan cuenta del mismo hecho, o por orden judicial. Sin embargo, la entidad cuenta con un medio técnico indispensable para determinar cuándo es precisa la intervención del juez o cuándo el asunto puede ser resuelto en sede administrativa, como es el cotejo de las huellas contenidas en cada documento.

Finalmente, el juez accionado profirió una decisión que si bien constituye un fallo de mérito desde un punto de vista formal, en tanto negó las pretensiones de la actora, se traduce también en un fallo inhibitorio desde el punto de vista material, pues su respuesta se basó en la supuesta ausencia de idoneidad del medio judicial empleado por la peticionaria para solicitar la anulación del segundo registro civil y la mayor adecuación de un proceso de impugnación de la maternidad y paternidad para el efecto, aspecto que será tenido en cuenta al momento de analizar la procedibilidad de la acción. Esta breve exposición demuestra entonces que la peticionaria, en efecto, puede enfrentar el problema de tener actualmente dos registros civiles de nacimiento y una cédula de ciudadanía en la que constan los apellidos de su segundo registro civil, aunque desea identificarse con los apellidos del primer registro.

Puede entenderse que la posición del juez de familia al proferir el fallo mencionado, se basó en que la controversia gira en torno a la inconformidad de la peticionaria con sus apellidos, los cuales se relacionan directamente con la filiación. Sin embargo, ese aspecto no será abordado en la decisión de la referencia, sino que se advertirá que este fallo no cierra la vía procesal para adelantar ese tipo de controversia. La Sala, en cambio, se concentrará en evaluar el asunto desde el punto de vista de los derechos fundamentales al debido proceso, a la identidad y a la personalidad jurídica, como quedará sentado al plantear el problema jurídico, y definir así su competencia material en este asunto.

En síntesis, la Sala observa que (i) la actora presenta al juez constitucional un problema de identidad y personalidad jurídica, derivado de la presunta existencia de dos registros civiles de nacimiento con diferentes apellidos y una cédula de ciudadanía con unos apellidos que quiere modificar; sin embargo, (ii) no establece en sede constitucional un conflicto de

filiación, pues si bien tiene dos registros civiles en los cuales difieren sus apellidos, no tiene dudas acerca de que sus padres biológicos son los señores Oscar Alcides Bula Nieto y la señora Marina Gutiérrez Anguila, de manera que el cambio de nombre realizado en el año 2001 sólo pretendía que la identificaran con los apellidos de la hermana y su cuñado; finalmente, (iii) alega que en los trámites realizados por la Registraduría para modificar los apellidos de la accionante de su registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía se cometieron irregularidades que podrían afectar la vigencia del derecho fundamental al debido proceso.

En ese marco, la Sala de Revisión establecerá el problema jurídico a resolver en los siguientes términos:

¿Violó la Registraduría Nacional del Estado Civil el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la peticionaria al negarle la cancelación de un registro civil que fue expedido sin apego al procedimiento legalmente previsto en el artículo 94 del decreto 1260 de 1970 para ejercer la facultad de modificar el nombre propio; y, como consecuencia de esa actuación, estableció un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica y a la identidad, y aquellos cuyo pleno ejercicio requiere de la eficacia de los primeros?

Antes de resolver el problema jurídico planteado, deberá la Sala analizar la procedibilidad de la presente acción de tutela.

3. Procedibilidad de la presente acción de tutela ante la existencia de otros medios judiciales de defensa

3.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.2. En el mismo sentido, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, por lo que sólo puede acudirse a este mecanismo ante la inexistencia, ineficacia o falta de idoneidad de otros medios de defensa judicial, o ante la posibilidad de que se configure de un perjuicio irremediable.¹³ En ese marco, la Corte ha establecido reiteradamente que cuando se utiliza la acción de tutela como mecanismo

transitorio, su procedencia está condicionada a la amenaza de un perjuicio irremediable, el cual ha sido caracterizado por la Corte en los siguientes términos:

“[e]n primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.¹⁴

3.3. En el presente caso, la Registraduría Nacional del Estado Civil consideró que la peticionaria debía iniciar un proceso de jurisdicción voluntaria para la anulación de su segundo registro civil de nacimiento.

La accionante, siguiendo las instrucciones de la Registraduría, acudió al Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá, quien al conocer de la demanda de anulación de registro civil, negó las pretensiones de la accionante y le indicó que la acción de nulidad de registro civil no era la idónea para resolver la controversia planteada, sino la acción ordinaria de impugnación de maternidad y paternidad.

3.4. De esa decisión se desprenden dos cuestiones de procedibilidad: (i) si la peticionaria debía agotar el recurso de apelación frente a la decisión del juez 23 de Familia de Bogotá; y (ii) si cuenta con un proceso judicial alternativo para la solución de su conflicto, representado en la acción de impugnación de maternidad o paternidad.

En relación con el primer aspecto, la Sala estima que el estudio sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela debe efectuarse manteniendo presente el principio de razonabilidad en las cargas procesales. En efecto, es una condición de procedencia formal de la acción de tutela el agotamiento de todos los recursos judiciales, tanto aquellos de carácter ordinario como los extraordinarios, siempre que estos sean al menos potencialmente procedentes.

3.5. Sin embargo, para ejercer adecuadamente un recurso judicial, es preciso que la sentencia cuya inconformidad se desea controvertir mediante esos mecanismos contenga una respuesta de fondo, así como los fundamentos jurídicos mínimos sobre los cuales se sostiene esa determinación, pues sólo de esa forma puede el ciudadano requerir al superior jerárquico (o al mismo juez, cuando se trata del recurso de reposición), la modificación o revocatoria de la decisión inicialmente adoptada.

En ese sentido, debe recordarse que la adecuada motivación de los fallos es también un derecho fundamental comprendido dentro del ámbito de protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29, CP), y al derecho al acceso a la administración de justicia (artículo 228, Constitución Política) y al recurso judicial efectivo (Artículo 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos), y un presupuesto para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, pues sólo cuando las decisiones judiciales explican de forma adecuada e integral el sustento de sus determinaciones, los ciudadanos pueden iniciar un proceso de discusión mediante los recursos judiciales.

Por supuesto, una motivación inadecuada puede ser, precisamente, el objeto del recurso, pero la ausencia absoluta de motivación puede traducirse también en un aspecto susceptible de discusión directa ante el juez constitucional, precisamente, en tanto obstruye la contradicción argumentativa frente al fallo judicial.¹⁵

3.6. En este caso, la Sala estima que la respuesta del Juez 23 de Familia de Bogotá, consistente en negar las pretensiones de la actora considerando que el proceso idóneo para adelantar la controversia por ella planteada comportó una decisión inhibitoria implícita, y por lo tanto, un obstáculo al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. El juez de instancia no sólo omitió presentar consideración alguna sobre la eventual procedencia de la anulación del segundo registro civil de la accionante, sino que sostuvo que la accionante debía acudir a otro tipo de proceso (impugnación de maternidad o paternidad), cuyo objeto material difiere sustancialmente de lo pretendido por la actora quien, para decirlo en términos muy claros, no alberga duda alguna sobre su filiación.

En efecto, de conformidad con el artículo 213 y siguientes del Código Civil¹⁶ que regulan la acción de impugnación de paternidad y maternidad, dicho recurso, tal como su nombre lo

indica, tiene por objeto refutar el vínculo paterno o materno de una persona. En el presente caso la accionante solicita la anulación de su segundo registro civil de nacimiento y la corrección de sus apellidos en la cédula de ciudadanía, pero no busca impugnar la maternidad o paternidad de sus padres, tan solo que adecuen sus apellidos a los del primer registro civil de nacimiento.

En esas condiciones, los medios de protección de carácter civil para el derecho fundamental de la actora se mostraron abiertamente carentes de idoneidad, al ubicarla en un escenario de confusión sobre la forma de controvertir en sede judicial las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La peticionaria, sin embargo, requiere una solución definitiva a los problemas derivados de la pluralidad de documentos atinentes a su identidad y su estado civil. En efecto, según su narración de los hechos, inició sus estudios identificándose con los apellidos Bula Gutiérrez y los terminó con los apellidos Bustacara Bula, lo que le impide acceder al título de especialización y, por lo tanto, a un puesto de trabajo acorde con su formación.

En consecuencia, la Sala asumirá la definición del problema jurídico planteado, advirtiendo sin embargo, que en sede constitucional sólo se analizarán los aspectos que involucren problemas de carácter iusfundamental, manteniéndose así abierta la vía ordinaria, en caso de que la peticionaria estime pertinente adelantar un proceso civil de impugnación de paternidad o maternidad; o un trámite de adopción.

4. El derecho al debido proceso administrativo

4.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, que ha sido desarrollado ampliamente por esta Corporación. Esta garantía implica que las autoridades públicas deben ajustar sus decisiones y procedimientos a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico a fin de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos ante la administración, evitando la arbitrariedad o las dilaciones injustificadas en sus actuaciones. En sentencia T-982 de 200417 esta Corte definió el derecho al debido proceso administrativo así:

“el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas

dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122)”.

4.2. Con base en tales consideraciones, es posible constatar que el derecho al debido proceso administrativo se desprende del principio de legalidad, e implica que la administración debe ceñir estrictamente sus actuaciones a los procedimientos establecidos en la ley para garantizar los derechos de los administrados. En sentencia T-455 de 2005,¹⁸ se estableció que del derecho al debido proceso administrativo lleva aparejado las siguientes garantías:

“i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.

4.3. Por lo tanto, en un Estado Social de Derecho asentado en el principio de legalidad, resulta de gran importancia para los ciudadanos que la Administración respete las reglas que rigen los procedimientos y competencias en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que sus decisiones sean oportunas, razonables, ajustadas a los procedimientos y respetuosas del derecho de defensa de los administrados.

5. La jurisprudencia constitucional relativa al nombre y su incidencia en los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la personalidad jurídica

5.1. La Corte ha resaltado en varias oportunidades la importancia que tiene el nombre de las personas debido a su incidencia en derechos como el libre desarrollo de la personalidad¹⁹ y la personalidad jurídica.²⁰ Sobre su relación con el primero ha dicho:

“La individualidad es el acto de ser del individuo, o en otras palabras, la trascendencia distintiva del individuo frente a los demás. Jurídicamente se expresa como la facultad del individuo de proclamar su singularidad.

(...)

[L]a primera necesidad que tiene el individuo es la de ser reconocido como ente distinto y distinguible, y para ello existe el respeto, tanto del Estado como de la sociedad civil, a su individualidad, es decir, a ser tratado de acuerdo con sus notas distintivas de carácter, sin más límites que los derechos de los demás, el orden público y el bien común.

(...)

La fijación de la individualidad de la persona ante la sociedad, y ante el Estado, requiere de la conformidad de individuo con la identidad que proyecta, de suerte que siempre tendrá la facultad legítima de determinar la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus íntimas convicciones (Art. 18 C.P.)”.²¹

5.2. Acerca de la incidencia del nombre en el derecho a la personalidad jurídica, ha establecido esta Corporación que, el mencionado derecho, “[n]o se reduce únicamente a la capacidad de la persona a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho”.²²

5.3. La Corporación ha entendido también que la importancia del nombre radica en la trascendental función jurídica que cumple el apellido de una persona, tanto para ella como para su familia y la sociedad. Al respecto, en sentencia T-390 de 2005²³ señaló:

“El ser humano desde el mismo momento de su nacimiento tiene derecho a ser individualizado ante la familia y la sociedad. Precisamente por ello, su propia identidad incluye la asignación de un nombre de pila, y la determinación de sus apellidos, con los cuales se establece la familia de donde proviene o a la cual pertenece. Tanto aquel como éstos, en conjunto constituyen el nombre. El nombre de pila lo individualiza frente a los

miembros de su familia; los apellidos –patronímico- indican que pertenece a una familia determinada.

El apellido es el punto de confluencia del derecho de familia y el derecho de las personas, como lo afirma el profesor Jean Carbonnier²⁴. Este se determina teniendo en cuenta quienes son los progenitores, es decir revela una relación de parentesco que ordinariamente lo es de consanguinidad y excepcionalmente puede ser de carácter civil, mediante la institución de la adopción.

Es claro entonces, que el apellido cumple una función jurídica de enorme trascendencia para la persona individualmente considerada y para la familia de la cual forma parte. Es elemento esencial del estado civil de las personas que es de orden público, como quiera que mediante el se indica la situación de la persona en la familia y en la sociedad (...).

En ese orden de ideas, el Estado asume para sí la determinación del estado civil de las personas conforme a la ley (CP art. 42), y la regulación de la inscripción del mismo conforme se disponga por el legislador. Es decir, ni el estado civil de las personas, ni su registro, quedan sujetos a la simple voluntad de los particulares. No es concesión graciosa de nadie, sino que constituye un derecho, no una merced ni una dádiva. No es algo que se da y puede quitarse al arbitrio o capricho de alguien con respecto a otro, sino que siempre se encuentra regulado de manera estricta por la ley de tal suerte que su afectación sólo puede llevarse a cabo por las precisas causales establecidas por el legislador y con la más estricta sujeción a los procedimientos señalados por él, pues no es un asunto de interés privado sino que ello interesa a toda la colectividad”.

5.4. De la jurisprudencia reseñada puede colegirse entonces que, además de relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la personalidad jurídica, el nombre de las personas, compuesto por el nombre de pila y los apellidos, cumple una importante función jurídica para la sociedad, al ser un elemento esencial del estado civil de las personas, razón por la cual el Estado ha establecido una precisa y estricta regulación sobre el particular.

6. La importancia del registro civil de nacimiento y de la cédula de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica

6.1. La Corte Constitucional ha destacado las características y funciones que cumplen tanto la cédula de ciudadanía como el registro civil de nacimiento. Sobre el primer documento ha dicho que sólo con este se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exige la prueba de tal calidad.²⁵ Además, debido a la aptitud legal con la cual cuenta la cédula para acreditar eficazmente la personalidad de su titular, es el documento que mejor garantiza, en el ámbito nacional, el reconocimiento de los atributos de la personalidad en ella consignados, por parte de las demás personas, y de las instituciones civiles y oficiales con las cuales se relacione directa o indirectamente la persona. En sentencia C-511 de 1999²⁶ se indicó:

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. 40, 99, 103, 107, 241)".

6.2. Así mismo, en relación con las funciones y características del registro civil de nacimiento, esta Corte estableció lo siguiente en sentencia T-963 de 2001:²⁷

"La inscripción en el registro civil, es un procedimiento que sirve para establecer, probar, y

publicar todo lo relacionado con el estado civil de las personas, desde su nacimiento hasta su muerte.

La doctrina ha señalado, que el estado civil es un conjunto de situaciones jurídicas que relacionan a cada persona con la familia de donde proviene, o con la familia que ha formado y con ciertos hechos fundamentales de la misma personalidad.

Igualmente, el decreto 1260 de 1970 artículo 1, señala que el estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, determina su capacidad para ejercer derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible. Por tanto, cada acto o hecho debe ser inscrito en el correspondiente registro.”

6.3. Lo anterior demuestra la importancia que en nuestro ordenamiento jurídico tienen la cédula de ciudadanía y el registro civil de nacimiento, pues mediante estos documentos se identifica a las personas, se permite el ejercicio de los derechos civiles y se inscribe todo lo relacionado con el estado civil de las personas, por lo que el legislador estableció unos trámites precisos para modificar o alterar estos documentos, tal como se explicara a continuación.

7. Contexto normativo que regula el registro civil de nacimiento

7.1. De conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política,²⁸ el legislador debe regular lo relativo al estado civil de las personas. Así, según el Decreto Ley 1260 de 1970, el nombre de una persona hace parte de su estado civil y sólo pueden hacerse modificaciones al mismo de acuerdo a las formalidades señaladas en la ley.²⁹

El título IX del Decreto Ley 1260 de 1970 se encarga de regular lo concerniente a la forma y circunstancias en que pueden llevarse a cabo las modificaciones y correcciones al registro civil de las personas. Así entonces, se establece que las inscripciones en el estado civil sólo pueden ser alteradas en virtud de una decisión judicial, o de conformidad con los procedimientos establecidos en el mencionado Decreto³⁰ y solamente pueden solicitar la rectificación o corrección de un registro, las personas a las cuales se refiere éste.³¹

7.2. Ahora bien, en cuanto al cambio del nombre, el artículo 94 del Decreto Ley 1260 de 1970³² señala con claridad que las personas pueden cambiar su nombre por una sola vez

mediante escritura pública, debiendo inscribirse dicha escritura en el correspondiente registro civil. Sobre este punto, en sentencia T-594 de 1993,³³ indicó esta Corporación que el señalado artículo “faculta a toda persona para que disponga, únicamente por una vez, y mediante escritura pública, la modificación del registro civil, con el fin de fijar su identidad personal, como manifestación del derecho a expresar la individualidad”, y agregó:

“Por las razones expuestas, es viable jurídicamente que un varón se identifique con un nombre usualmente femenino, o viceversa [...], o que [...] se identifique con nombres neutros o con nombres de cosas. Todo lo anterior, con el propósito de que la persona fije, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, su identidad, de conformidad con su modo de ser, de su pensamiento y de su convicción ante la vida.”

7.3. De igual manera, en la citada sentencia la Corte precisó la función que debe cumplir el notario al momento de registrar, mediante escritura pública, un cambio de nombre, y señaló:

“La labor del notario, consiste en imprimir autenticidad a un documento en el que él interviene; surge de la comparecencia, autónoma y espontánea, que hace ante él los particulares, con el fin de lograr el reconocimiento de la autenticidad de una declaración, acto o comportamiento. La fe pública notarial tiene su sustento en la confianza pública de los asociados en la figura del notario, cuando depositan en él la verificación de actos, hechos y situaciones jurídicas. Por ello, las expresiones notariales cuentan con una prudente presunción de veracidad. El propio ordenamiento la reconoce, al dejar en claro que el notario no es responsable de las declaraciones que ante él se hagan (Art. 9o. del decreto 1260 de 1970); simplemente está obligado a ejercer su función consultando los requisitos formales de los documentos sometidos a su consideración, de acuerdo con las atribuciones que regulen el ejercicio de su competencia.”

7.4. Por lo tanto, de acuerdo a la normatividad y jurisprudencia arriba señalada, cualquier persona puede solicitar por una sola vez el cambio de su nombre, que como se dijo anteriormente, incluye el nombre de pila y los apellidos, con el fin de fijar su identidad personal como manifestación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a expresar la individualidad. Para tal fin, el interesado debe acudir ante un notario y elevar la correspondiente escritura pública en donde se consigna el cambio y se inscribe en el

correspondiente registro civil. Igualmente, esta Corporación ha precisado que el notario encargado de elevar la escritura pública que contiene el cambio de nombre tiene una facultad circunscrita por la ley a dar fe de un hecho, sin que pueda exceder el ámbito de sus atribuciones.

La Sala procede entonces a analizar el caso concreto a la luz de las normas, criterios jurisprudenciales y subreglas reiterados en esta oportunidad.

8. Caso Concreto.

8.1. En el presente caso la accionante solicita se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la cancelación del segundo registro civil de nacimiento y que, como consecuencia de esa decisión, se tenga como válido el primer registro y se expida una nueva cédula de ciudadanía en donde se corrijan sus apellidos. La peticionaria solicitó en el año 2001 el cambio de sus apellidos en su registro civil de nacimiento, por lo que la Registraduría Auxiliar de Chapinero procedió a expedir un segundo registro civil de nacimiento y la correspondiente cédula de ciudadanía con los nuevos apellidos, esto es, Bustacara Bula. Con posterioridad, la propia Registraduría Nacional del Estado Civil le informó a la actora que el segundo registro civil de nacimiento, mediante el cual se cambió sus apellidos, Bula Gutiérrez por Bustacara Bula, expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero, no tenía validez porque el cambio de sus apellidos debió efectuarse en una notaría mediante escritura pública o por sentencia judicial, por lo que acudió a la Registraduría Municipal de Malambo (Atlántico), en donde procedieron a expedirle un tercer registro civil que fue anulado por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución No. 7035 de 2008.

8.2. Ahora bien, respecto a las modificaciones en la cédula de ciudadanía de la accionante existe una controversia fáctica, pues mientras la peticionaria afirma que en el año 2009, cuando tenía su cédula con los apellidos Bula Gutiérrez, se acercó a la Registraduría Auxiliar de Engativá para tramitar el cambio de formato de la cédula, y al año siguiente, cuando reclamó su nueva cédula, advirtió que habían sido reemplazados nuevamente sus apellidos por los de Bustacara Bula, a pesar de no haber solicitado el cambio de nombre.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil afirma en la contestación de la acción de tutela que la peticionaria, tras habersele expedido la cédula de ciudadanía con los apellidos Bula Gutiérrez, basándose en el primer registro civil de nacimiento, solicitó la

rectificación de los apellidos con los que aparecía en la cédula por los de Bustacara Bula, para lo cual aportó como soporte el segundo registro civil expedido en la Registraduría Auxiliar de Chapinero en donde figuraba con estos apellidos.

8.3. No obstante esta controversia fáctica, esta Sala encuentra que el problema con la identidad de la accionante se generó cuando en el mes de octubre de 2001 acudió a la Registraduría Auxiliar de Chapinero en Bogotá para cambiar los apellidos consignados en el primer registro civil de nacimiento, pues quería adoptar los apellidos de su hermana, Liliana del Socorro Bula Gutiérrez, y el de su esposo, Andrés Bustacara Blanco, hecho sobre el cual no existe controversia alguna.

En aquella oportunidad, la Registraduría Auxiliar de Chapinero procedió a expedirle un segundo registro civil de nacimiento en el cual consignó los nuevos apellidos de la peticionaria. Sin embargo, para la Corte es claro que el procedimiento adelantado por la Registraduría para cambiar los apellidos de la actora desconoció el trámite especial que para estos efectos consagra el artículo 94 del Decreto Ley 1260 de 1970, norma según la cual el cambio de nombre debe adelantarse a través de escritura pública en una notaría. En efecto, la propia Registraduría al advertir esta irregularidad le informó a la peticionaria que el procedimiento adelantado por la Registraduría Auxiliar de Chapinero no había sido el adecuado.

8.4. Empero, a pesar de esta irregularidad, dicha entidad nunca anuló el segundo registro civil, tal como se colige del oficio del 8 de octubre de 2010 dirigido por la Registraduría a la peticionaria, mediante el cual negó la anulación del segundo registro civil, porque tanto éste como el primero eran perfectamente válidos y no estaba demostrado que se tratara del mismo hecho registrado dos veces.

8.5. No obstante, como ya se indicó, la Registraduría ha expedido diversas cédulas de ciudadanía a la peticionaria con distinto nombre y el mismo número, hecho indiciario de la existencia de dos o más registros civiles que atañen a la misma persona; además, la Registraduría tenía la posibilidad de establecer si los dos registros de nacimiento en cuestión pertenecían a la misma persona, a través de la confrontación de las huellas plantares o dactilares que se consignan en el mismo,³⁴ por lo que obligar a la accionante a iniciar un proceso de jurisdicción voluntaria ante los jueces de familia para solicitar la anulación del

segundo registro civil constituyó una carga desproporcionada que la peticionaria no debía asumir, pues la entidad accionada estaba en la capacidad de establecer si los dos registros civiles de nacimiento pertenecían a una misma persona y se trataba del mismo hecho registrado dos veces, o si por el contrario hacían referencia a personas distintas.

En otros términos, la Registraduría afirma que sólo puede anular un registro si se constata que existen dos documentos que aluden a un solo hecho y que, por el contrario, no está facultada para hacerlo cuando se trata de dos documentos válidos, evento en que sólo procede la anulación, corrección o modificación por mandato judicial. Sin embargo, en virtud de la existencia de huellas plantares y dactilares en el documento, y en atención al hecho de que la entidad profirió un número plural de cédulas de ciudadanía con el mismo número y diversos nombres, indicaba la necesidad de que la entidad efectuara un análisis más detallado del asunto, antes de negar la anulación administrativa del segundo registro civil de la accionante.

La actuación de la Registraduría recién descrita, sumada a la decisión del Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá de remitir a la accionante al proceso de impugnación de maternidad y paternidad, que como se explicó no es el mecanismo idóneo para resolver la presente controversia, ubicó a la peticionaria en un escenario en donde resultaba imposible solucionar su problema de identidad debido a los insalvables obstáculos administrativos y judiciales que le fueron planteados tanto por la Registraduría Nacional del Estado Civil como por el Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá.

8.6. Así entonces, a pesar de que la Registraduría sabía (o debía saber) que el segundo registro civil de nacimiento expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero a la actora no era válido, no procedió a anularlo, tal como si lo hizo con el tercer registro civil expedido por la Registraduría Municipal de Malambo.

8.7. Por lo tanto, esta Sala, fundamentándose en los derechos al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica, considera que no resulta acorde con el ordenamiento constitucional que los administrados tengan que soportar la actuación desordenada o ineficaz de la administración que traiga como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales originadas por causas que no le son imputables y que recaen en actuaciones indebidas de las autoridades administrativas.³⁵ Así lo señaló esta Corte en

sentencia T-431 de 1994:36

“La función administrativa, como lo proclama el artículo 209 de la Constitución, está al servicio de los intereses generales, de lo cual se deducen simultáneamente el derecho de los administrados a reclamar que las entidades públicas competentes produzcan efectivamente resultados acordes con ese compromiso, en especial si están de por medio derechos fundamentales, y la correlativa obligación de los servidores públicos en tal sentido”.

En el mismo sentido, en la sentencia T-308 de 2012, la Corte estudió el caso de una persona a quien la Registraduría Nacional del Estado Civil había cancelado su cédula de ciudadanía por haber sido reportada como fallecida. Esta Corporación concluyó que la peticionaria no debía soportar la carga de restablecer los atributos de la personalidad jurídica ante las fallas y deficiencias de la administración, quién aduciendo su fallecimiento había cancelado erróneamente su documento de identidad, y precisó:

8.8. Como una de las facetas del derecho al debido proceso administrativo consiste en que la actuación administrativa se surta de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, y teniendo en cuenta la relevancia jurídica que tiene el registro civil, pues en él se definen todos los aspectos del estado civil de las personas, resulta imperioso que las autoridades públicas se ajusten a las formas establecidas en la ley para consignar o modificar datos de este documento, en el presente caso, el cambio de nombre, que como se dijo en párrafos anteriores, sólo puede realizarlo el interesado por una sola vez mediante escritura pública que se inscribe en el correspondiente registro civil.

8.9. Podría, con todo, alegarse que la peticionaria es culpable de la situación que actualmente la aqueja y, por lo tanto, alegar la improcedencia material del amparo, con base en el principio según el cual nadie puede beneficiarse de su propia culpa, ni fundar demanda sobre esta. Esa conclusión partiría de que toda la confusión surgida en este trámite surgió cuando la actora, por una vía que no es la indicada por la ley sustancial (Decreto 1260 de 1970) intentó cambiar su nombre, debido a su interés por identificarse con los apellidos de su cuñado y conservar su segundo apellido.

Esta consideración, aunque plausible, resulta inaceptable en el caso concreto, pues el error que en su momento cometió la peticionaria sólo podría tener como consecuencia la ineficacia o incluso la nulidad absoluta o inexistencia de las actuaciones por las cuales intentó

modificar su nombre en el año 2006. Pero esa actuación no justifica, en cambio, que una ciudadana colombiana no goce de un medio para asegurar que su identidad, presupuesto del ejercicio de diversos derechos, sea establecida de manera definitiva, bien sea por vía judicial o administrativa; no justifica tampoco las erráticas actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni puede justificar que la actora se vea inmersa en trámites administrativos y judiciales que sólo conducen a nuevos trámites y diligencias estériles, y no al goce efectivo de sus derechos constitucionales.

La Sala, en consecuencia, advertirá a la actora sobre la imposibilidad de ejercer el derecho al cambio de nombre en más de una ocasión, pero no negará el amparo a sus derechos fundamentales que, según se explicó en párrafos precedentes, actualmente no logran su plena eficacia debido a las barreras administrativas insalvables que le ha planteado la Registraduría Nacional del Estado Civil.

8.10. Por lo tanto, dado que la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió a modificar el nombre de la peticionaria mediante un procedimiento irregular, pues se arrogó una facultad que no tiene, ya que sólo los notarios pueden dar fe del cambio de nombre de una persona elevando la correspondiente escritura pública, el segundo registro civil de nacimiento de la actora expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero carece de validez, por lo que se ordenará a la entidad accionada anular el mismo.

Como consecuencia de tal decisión y teniendo en cuenta que los apellidos Bustacara Bula aparecen consignados en la actual cédula de ciudadanía de la accionante, esta Sala ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil corregir dichos apellidos de su documento de identidad, ya que están basados en un registro que carece de eficacia, para fijar los apellidos Bula Gutiérrez, consignados en el primer registro civil de nacimiento, que es el único registro civil válido que posee la actora.

En consecuencia, se revocará la decisión de tutela de primera instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Civil - el veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), y en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales de la accionante a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo, por lo que se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a anular el registro civil de nacimiento No.

31271695 expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero, y en consecuencia, rectifique los apellidos consignados en la cédula de ciudadanía No. 52.804.530 que pertenece a la accionante, para que en adelante figure con el nombre de Zaide Patricia Bula Gutiérrez.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil – el veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012), para en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo de la accionante.

Segundo.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a anular el registro civil de nacimiento No. 31271695 expedido por la Registraduría Auxiliar de Chapinero, y en consecuencia, rectifique los apellidos consignados en la cédula de ciudadanía No. 52.804.530 que pertenece a la accionante, para que en adelante figure con el nombre de Zaide Patricia Bula Gutiérrez.

Tercero.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto de abril doce (12) de dos mil doce (2012) proferido por la Sala de Selección Número Cuatro.

2 Nota de la Sala: en este aparte, los hechos son presentados siguiendo la narración de la accionante. La versión de los hechos, y los argumentos de las autoridades demandadas se encuentran en el acápite destinado a reseñar su intervención.

3 Folio 3 del cuaderno principal. En adelante siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

4 Folio 5.

5 Folio 1.

6 Mediante auto del dieciséis (16) de julio de dos mil doce (2012) esta Corporación requirió a la accionante para que informara por qué razón quería cambiar nuevamente su apellidos y obtener una nueva cédula de ciudadanía, y contrario a lo afirmado en la acción de tutela, señaló que la Registraduría Nacional del Estado Civil le había informado que el trámite realizado en la registraduría Auxiliar de Chapinero no había sido adecuado y que “por lo tanto lo allí actuado quedaba derogado sin ninguna validez y que el Registro Civil de Nacimiento que quedaba vigente era el que inicialmente registraron mis padres biológicos en el Municipio de Malambo - Atlántico y cuyo original reposaba en los archivos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y con base al mismo procedieron a expedirme la respectiva cédula de ciudadanía con los apellidos originales (Bula Gutiérrez)”.

7 En respuesta al auto del dieciséis (16) de julio de dos mil doce (2012) proferido por esta

Corporación, la peticionaria afirmó que la Registraduría Nacional del Estado Civil había anulado el registro civil expedido en la Registraduría Auxiliar de Chapinero, quedando vigente el original registro civil en donde figuraba con los apellidos de sus padres biológicos (Bula Gutiérrez), por lo que le expidieron la respectiva cédula de ciudadanía con estos apellidos, y agregó: “Así transcurrió el tiempo hasta el año dos mil nueve (2009), sin ningún tipo de inconveniente, año en el cual se ordenó el cambio de formato de la cédula de ciudadanía a toda la población colombiana, procedí a dirigirme a la Registraduría Auxiliar de Negativa en la cual tramité el cambio del nuevo formato de mi cédula de ciudadanía (Bula Gutiérrez). Al año siguiente dos mil diez (2010), consulté en la Registraduría Auxiliar de Negativa si ya se encontraba expedida mi nueva cédula de ciudadanía, me informaron que esta se encontraba en Malambo – Atlántico (lugar de nacimiento), debiendo reclamarla en la Registraduría de ese municipio. Viaje hasta esa localidad, procediendo a reclamarla encontrándome con la sorpresa que la cédula de ciudadanía nueva que había sido expedida era producto de una combinación de los dos Registros Civiles de Nacimiento, el sistema de la registraduría Nacional del Estado Civil automáticamente tomó del registro de Chapinero los apellidos y del registro de Malambo la fecha de nacimiento y el número de la cédula de ciudadanía”.

8 Folio 4.

9 Folio 16.

* La expedición de la tercera cédula de ciudadanía es narrada por la accionante en el oficio dirigido a este despacho en respuesta al auto del 16 de julio de 2012, no en la acción de tutela.

** La expedición de la cuarta cédula de ciudadanía es narrada por la accionante en el oficio dirigido a este despacho en respuesta al auto del 16 de julio de 2012, no en la acción de tutela.

12 Folio 37.

13 Ver, por ejemplo, sentencias T-001 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); T-723 de 2010 y T-575 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

14 Sentencia T-1316 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). En esta sentencia se estudia si es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que el accionante había presentado una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, solicitando el incremento de su mesada pensional. En este caso la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia, los cuales negaron la tutela del derecho, pues consideró que para el caso en concreto no se configuraba una situación irremediable. Esta sentencia reitera los argumentos planteados en la sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

15 En la sentencia T-134 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, al analizar la sentencia proferida por un juez laboral dentro de un proceso ordinario en el cual se pretendía el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, constató que dicho juez no había realizado estudio alguno sobre el cumplimiento de los requisitos para la procedencia del reconocimiento y pago de la pensión, por lo que tuteló el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, pues no resolvió de manera completa los asuntos sometidos a su estudio, a fin de determinar la titularidad y ejercicio de los derechos objeto de litigio, tal como acontece en el presente caso. En esta oportunidad, la Corte precisó que este tipo de decisiones constituyen fallos inhibitorios implícitos que contrarían los postulados constitucionales. Al respecto explicó que se trata del “caso en el cual el juez profiere una decisión que en apariencia es de fondo, pero que realmente no soluciona el conflicto jurídico planteado y deja en suspenso la titularidad, el ejercicio o la efectividad de los derechos y prerrogativas que fundaban las pretensiones elevadas ante la jurisdicción”.

16 Código Civil. Artículo 213. “El hijo concebido durante el matrimonio o durante la unión marital de hecho tiene por padres a los cónyuges o compañeros permanentes, salvo que se pruebe lo contrario en un proceso de investigación o de impugnación de paternidad”.

17 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Constitución Política. Artículo 16. “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

20 Constitución Política. Artículo 14. “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

21 Sentencia T-594 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

22 Sentencia C-109 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

23 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

24 Carbonnier, Jean, Derecho Civil. Tomo I. Casa Editorial Bosch.

25 Así lo señaló en la sentencia C-511 de 1999 (MP. Antonio Barrera Carbonell. SV. Vladimiro Naranjo Mesa), al examinar la constitucionalidad de un costo que la ley les imponía a los ciudadanos que pretendieran “renovar” sus cédulas. La Corte consideró que dada la importancia de la cédula un gravamen de esa naturaleza resultaba inconstitucional.

26 M.P. Antonio Barrera Carbonell. SV. Vladimiro Naranjo Mesa.

27 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

28 Constitución Política. Artículo 42. “(...) La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.

29 Decreto Ley 1260 de 1970. Artículo. 3. “Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo. No se admitirán cambios, agregaciones o rectificaciones del nombre, sino en las circunstancias y con las formalidades señaladas en la ley. El juez, en caso de homonimia, podrá tomar las medidas que estime pertinentes para evitar confusiones.”

30 Decreto Ley 1260 de 1970. Art. 89. “Las inscripciones del estado civil, una vez autorizadas, solamente podrán ser alteradas en virtud de decisión judicial en firme, o por disposición de los interesados, en los casos, del modo y con las formalidades establecidas en este Decreto.”

31 Decreto Ley 1260 de 1970. Art. 90. “Solo podrán solicitar la rectificación o corrección de un registro o suscribir la respectiva escritura pública, las personas a las cuales se refiere

éste, por si o por medio de sus representantes legales o sus herederos”.

32 Decreto Ley 1260 de 1970. Art. 94. “El propio inscrito podrá disponer, por una sola vez, mediante escritura pública, la modificación del registro, para sustituir, rectificar, corregir o adicionar su nombre, todo con el fin de fijar su identidad personal.

33 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

34 Decreto 1260 de 1970. Art. 52. “La inscripción del nacimiento se descompondrá en dos secciones: una genérica y otra específica. En aquella se consignarán solamente los nombre del inscrito, su sexo, el municipio y la fecha de su nacimiento, la oficina donde se inscribió y los números del folio y general de la oficina central.

En la sección específica se consignarán, además, la hora y el lugar del nacimiento, el nombre de la madre; el nombre del padre; en lo posible la identidad de una y otro, su profesión u oficio, su nacionalidad, su estado civil y el código de sus registros de nacimiento y matrimonio; el nombre del profesional que certificó el nacimiento y el número de su licencia.

Además, se inscribirán las huellas plantares del inscrito menor de siete años, y la de los dedos pulgares de la mano del inscrito mayor de dicha edad”. (Subrayas fuera del texto).

35 Sentencia T-308 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

36 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.