

Sentencia T-763/13

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

La acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para que las personas víctimas del desplazamiento reclamen el amparo de sus derechos fundamentales dadas sus condiciones de indefensión y vulneración.

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Fundamental

El derecho a la personalidad jurídica comprende la posibilidad de que los seres humanos posean determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujetos de derecho, lo cual se acredita mediante la cédula de ciudadanía cuyo fin, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, es el de (i) identificar a las personas; (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y; (iii) facilitar su participación en la democracia. La Corte ha garantizado en diversas ocasiones el derecho fundamental a la personalidad jurídica y al debido proceso cuando oficiosamente la Registraduría Nacional del Estado Civil cancela una cédula de ciudadanía por doble cedulación sin ofrecer la oportunidad a las personas afectadas de ejercer su derecho a la defensa.

ACCION DE TUTELA CONTRA LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Caso en que se canceló la cédula por doble cedulación

DEBIDO PROCESO-Derecho a contar con una oportunidad para ser oído antes de la cancelación de la cédula

DERECHO A SER OIDO ANTES DE QUE LA REGISTRADURIA DECIDA SOBRE LA CANCELACION DE UNO DE LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD-Caso en que se presenta una laguna normativa

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA Y AL DEBIDO PROCESO-Orden a Registraduría Nacional inicie procedimiento para cancelar una de las cédulas con la posibilidad de ser oída la accionante durante el proceso

Referencia: expediente T-3964350

Acción de tutela instaurada por Natali Quintana Carrillo contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., primero (1º) de noviembre de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., el 28 de mayo de 2013, que resolvió la acción de tutela promovida por Natali Quintana Carrillo contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y demanda:

El 7 de mayo de 2013, Natali Quintana Carrillo instauró acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la petición y a la personalidad jurídica, atendiendo a los siguientes hechos:

1.1. Sostiene que el 5 de abril de 2005 solicitó una cédula de ciudadanía a la Registraduría Municipal de San Vicente del Caguán - Caquetá, a pesar de no contar con la mayoría de edad, con el objetivo de adquirir un trabajo en una taberna.

1.2. Señala que le asignaron un nuevo registro civil y una cédula de ciudadanía con el

nombre de Michel Alejandra Lozada gracias a la ayuda suministrada por su entonces empleador quien facilitó unos testigos falsos.

1.3. Manifiesta que el 29 de mayo de 2007 se acercó a la Registraduría Auxiliar de los Mártires de Bogotá D.C. a solicitar su cédula de ciudadanía de acuerdo a su documentación verdadera para lo cual le expidieron una contraseña.

1.4. Indica que al momento de reclamar la correspondiente cédula de ciudadanía le manifestaron que mediante Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007, la Dirección Nacional de Identificación canceló el documento de Natali Quintana Carrillo por múltiple cedulación dejando vigente el de Michel Alejandra Lozada.

1.5. Sostiene que mediante petición del 28 de febrero de 2013, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que borrara el registro del nombre Michel Alejandra Lozada con el objetivo de mantener el de Natali Quintana Carrillo, explicando las circunstancias en las que obtuvo tanto el registro civil y la cédula de ciudadanía falsos, sin que a la fecha le hayan dado respuesta.

1.6. Finaliza diciendo que es madre cabeza de hogar en condición de desplazamiento, y que tiene 3 hijos, de los cuales 2 no están registrados ya que no posee la cédula de ciudadanía. Por tal razón, afirma que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) le concedió 20 días para solucionar tales inconvenientes so pena de iniciar proceso de restablecimiento de los derechos de sus hijos.

2. Respuesta de las entidades accionadas:

Mediante escrito del 27 de mayo de 2013, la jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó negar la acción de tutela. Señaló que tras valorar el material de cedulación de la accionante se evidenció su compromiso en un caso de doble cedulación. Por lo anterior, mediante Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007, se ordenó la cancelación del cupo numérico asignado a Natali Quintana Carrillo dejando vigente el de Michel Alejandra Lozada. Del mismo modo, se ordenó poner en conocimiento de los hechos a la autoridad competente atendiendo lo establecido en los artículos 67 y 68 del Código Electoral. En ese orden, señaló que la actora debe acudir a las autoridades judiciales para que, de ser necesario, ordenen la cancelación del registro que no corresponde a la actora.

en virtud del artículo 89 del Decreto Ley 1260 de 1970 modificado por el artículo 2° del Decreto 999 de 1988.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN:

Decisión de única instancia:

El 28 de mayo de 2013, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. negó el amparo de los derechos fundamentales invocados. Sostuvo que la pretensión de la actora debe ser resuelta por el juez de familia según la competencia asignada en el artículo 89 del Decreto Ley 1260 de 1970 modificado por el artículo 2° del Decreto 999 de 1988[1]. Sumado a lo anterior, consideró que no se evidencia un perjuicio irremediable puesto que la entidad accionada anuló solo el primer cupo numérico asignado a la actora, por tanto, actualmente no carece de identificación.

III. PRUEBAS DECRETADAS EN SEDE DE REVISIÓN:

Mediante auto del 13 de septiembre de 2013, esta Sala de Revisión dispuso oficializar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que indicara “si existe(n) registro(s) civil(es) de nacimiento en donde figure(n) como madre la joven NATALI QUINTANA CARRILLO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.007.356.991, o MICHEL ALEJANDRA LOZADA con cédula de ciudadanía No. 1.117.807.821”. De la misma forma, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el objetivo de que informara “si en la actualidad está tramitando alguna medida de restablecimiento de los derechos sobre los hijos” de quien se identifica con los nombres y números de cédula señalados, al igual que a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que informara si se encontraban incluidos en el Registro Único de Víctimas.

De acuerdo a lo anterior, se aportó la siguiente información:

(i) Mediante escrito del 24 de septiembre de 2013, la jefe de la oficina jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, señaló que en el registro civil de Laura Valentina Quintana Carrillo figura como madre el nombre de Natali Quintana Carrillo con la cédula de ciudadanía No. 1.007.356.991. Del mismo modo, informó que con el nombre de Michel Alejandra Lozada con cédula 1.117.807.821 no figura como madre en registro civil alguno.

(ii) Así mismo, el jefe de la oficina asesora jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del escrito del 24 de septiembre de 2013, manifestó que Natali Quintana Carrillo con cédula de ciudadanía No. 1.007.356.991, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Agregó que su núcleo familiar está compuesto por ella y su hija Laura Valentina Quintana Carrillo, y que las circunstancias de la actora sobre la doble cedulación acarrean la imposibilidad de recibir los beneficios para la población desplazada.

(iii) Por su parte, el jefe de oficina asesora jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sostuvo que de acuerdo a la verificación elaborada en los centros zonales del Instituto en Caquetá y Bogotá, se constató que no existe proceso de restablecimiento de derechos a favor de Laura Valentina Quintana Carrillo, Juan Pablo y Kevin Santiago Anzola Quintana, hijos de la accionante. Sin embargo, señala que se estableció contacto con los niños y sus progenitores para que el grupo psicosocial y el área de nutrición del Instituto lleven a cabo una evaluación de sus condiciones. Así mismo, se procedió a levantar un Acta de Reconocimiento Voluntario de la Paternidad con el señor Abelardo Anzola, padre de Juan Pablo y Kevin Santiago, con la que luego se solicitó el registro de los niños en el Libro de Registro Civil de Nacimientos de la Registraduría Auxiliar de la Localidad de Ciudad Bolívar. Para tal fin, remite copia de los registros civiles de los niños.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia:

Esta Corte es competente para revisar la decisión judicial descrita, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, atendiendo a la selección y el reparto efectuados mediante auto de la Sala de Selección número siete, notificado el 9 de agosto de 2013.

2. Problema Jurídico y Esquema de Resolución:

2.1. Corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si la Registraduría Nacional del

Estado Civil vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso de quien se auto identifica Natali Quintana Carrillo, desplazada por la violencia y madre de 3 niños menores de edad, luego de cancelar su cédula de ciudadanía oficiosamente por múltiple cedulación y dejar vigente una que no parece corresponder a su verdadera identidad sin que se le hubiese ofrecido la oportunidad de ser oída o garantizarle su derecho de defensa y contradicción.

2.2. Para resolver la cuestión planteada, estima la Sala la necesidad de reiterar la jurisprudencia de la Corte en los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada; (ii) la personalidad jurídica, el debido proceso y la cédula de ciudadanía. Los deberes de la Registraduría Nacional del Estado Civil en casos de múltiple cedulación. Luego, (iii) se analizará y resolverá el caso en concreto.

3. La procedencia de la acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

3.1. De acuerdo al artículo 86 de la Carta Política^[2] desarrollado por el Decreto Ley 2591 de 1991^[3], toda persona tiene la acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales siempre que no disponga de otro mecanismo de defensa judicial o administrativo, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Por su parte, esta Corporación ha venido sosteniendo que la acción de tutela también procede a pesar de la existencia de un mecanismo de defensa cuando éste carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, lo cual será objeto de estudio por parte del juez constitucional según las circunstancias de cada caso.

3.2. En cuanto tiene que ver con la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo para garantizar sus derechos fundamentales dadas sus condiciones de indefensión y vulneración^[4]. Para ello, ha dicho que los mecanismos ordinarios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección a sus necesidades apremiantes en consideración con las situaciones que han afrontado. Sobre tal aspecto la Corte señaló:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven

sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”[5].

4. La personalidad jurídica, el debido proceso y la cédula de ciudadanía. Los deberes de la Registraduría Nacional del Estado Civil en casos de múltiple cedulación.

4.1. El artículo 14 de la Constitución Política de 1991, consagra el derecho fundamental que tiene toda persona a que se le reconozca su personalidad jurídica. Tal derecho se predica de igual forma de todo ser humano según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968[6], y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada a través de la Ley 16 de 1972[7].

4.2. De acuerdo con lo anterior, la Corte mediante sentencia C-109 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero) señaló que “el derecho a la personalidad jurídica no se reduce únicamente a la capacidad de la persona humana de 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”. Dichos atributos corresponden a los establecidos en la legislación civil colombiana como el nombre, el estado civil, domicilio, la nacionalidad, y la capacidad para adquirir derechos y obligaciones, entre otros[8].

4.3. Del mismo modo, se ha destacado que el medio para acreditar la personalidad es la cédula de ciudadanía, cuyo fin es el de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y facilitar su participación en la democracia. Sobre la importancia de la cédula de ciudadanía y su relación con la personalidad jurídica, este Tribunal afirmó:

“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”[9].

4.4. En este contexto, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han resuelto problemas jurídicos suscitados por la Registraduría Nacional del Estado Civil cuando procede a cancelar tal documento por múltiple cedulación tras evidenciar la existencia de diversas cédulas de ciudadanía en cabeza de una misma persona de acuerdo a la facultad consagrada en el artículo 67 del Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral).

En efecto, la Sala Novena de Revisión de la Corte mediante sentencia T-042 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), estudió la acción de tutela en la que la Registraduría Nacional del Estado Civil había anulado una cédula de ciudadanía luego de encontrar que la actora la había solicitado en dos ocasiones. Frente a la actuación administrativa, la Corte determinó que a pesar de la actitud de la accionante, ésta había presentado los recursos de reposición y de apelación oportunamente, además, solicitó la rectificación de la cédula que había sido anulada sin que se hubiera presentado respuesta de fondo. La Corte encontró que esta omisión desconoció el derecho a la personalidad jurídica y a la salud, pues la accionante carecía del medio idóneo para identificarse que a su vez impedía el acceso a los servicios de salud ya que para ello era indispensable la presentación de la cédula. Por tanto, la Corte ordenó a la Registraduría pronunciarse sobre los recursos interpuestos y expedir dentro del término de dos meses una cédula de ciudadanía, luego de adelantarse el trámite correspondiente.

4.5. De igual forma, en sentencia T-006 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), la Corte asumió una tutela en la que se cuestionaba el procedimiento adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para cancelar una cédula ante un caso de doble cedulación. El actor alegó que debido a las inconsistencias establecidas en su primer registro civil, solicitó un segundo registro civil con el que tramitó su primera cédula de ciudadanía. Al estar inconforme con la información plasmada en su cédula, pidió por segunda ocasión la corrección de su registro civil siendo expedido uno nuevo el cual

reflejaba lo que consideraba el actor como su verdadera identidad. Con éste último, acudió nuevamente a la Registraduría Nacional para que le fuera expedida otra cédula sin mediar la cancelación de la cédula anterior. Sin embargo, la Registraduría canceló mediante resolución administrativa la última cédula dejando vigente la primera.

Allí, la Corte amparó los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso luego de determinar que la entidad accionada expidió la resolución sin oír al titular de la cédula durante el proceso de cancelación. Por tanto, fue considerada arbitraria la cancelación del documento que definía la identidad del actor. Para ello, aclaró que la facultad oficiosa de la Registraduría Nacional del Estado Civil establecida en el artículo 68 del Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral) el cual señala que “[c]uando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente (...)", debe ser interpretada en el sentido de que los titulares de los documentos sujetos de la cancelación tienen derecho a ser oídos con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso, en especial, al de ejercer su defensa. Por lo anterior, la Sala Primera de Revisión dejó sin efectos la decisión administrativa y ordenó que se adelantara un procedimiento nuevo en el que el actor pueda ser oído para que luego se determinara cuál cédula cancelar.

Para desarrollar lo antedicho, la Corte acudió a la normatividad sobre el procedimiento para la cancelación de cédulas dispuesto en el Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral). Allí, se establece la posibilidad de que el impugnado pueda ser oído antes de que la Registraduría decida la cancelación de la cédula en el marco de un proceso administrativo rogado, esto es, mediando solicitud. Los artículos 72 y 73 de la citada norma, disponen:

“ARTICULO 72. Se podrá solicitar la cancelación de cédulas de ciudadanía en los casos del artículo 67 de este Código, conforme al procedimiento determinado en el artículo siguiente.

ARTICULO 73. La impugnación de la cédula de ciudadanía puede hacerse al tiempo de su preparación o después de expedida. En ambos casos el Registrador del Estado Civil exigirá la prueba en que se funda la impugnación, oirá, si fuere posible, al impugnado, y, junto con

su concepto sobre el particular, remitirá los documentos al Registrador Nacional del Estado Civil, para que éste resuelva si niega la expedición de la cédula o se cancela la ya expedida”.

Según la interpretación de los citados artículos, la Corte encontró que el legislador previó la posibilidad de ser oídos a quienes mediante solicitud se les haya iniciado proceso administrativo de cancelación de la cédula de ciudadana. Sin embargo, tal posibilidad no se expresa de las personas cuyo trámite se inicia oficiosamente ya que el legislador no lo contempló. Frente a este silencio legislativo, la Corte determinó dos escenarios. Por un lado (i) asumió que sencillamente no está prevista la posibilidad de ser oído, sobre lo que podría inferirse que en estas circunstancias las personas no tienen derecho a ejercer su derecho a la defensa. Por otro, (ii) se evidenció la existencia de una “laguna normativa”, que puede ser resuelta acudiendo a una norma que contemple un silogismo análogo. En ese orden, la forma de resolver la laguna es la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 73 del Código Electoral para la cancelación de la cédula de ciudadanía en los casos que media solicitud de impugnación.

Para llegar a tal conclusión, la Corporación consideró pertinente la elaboración de un juicio de ponderación enfrentando los mencionados escenarios con la Constitución Política de 1991. El resultado arrojó que en el primer escenario se desconoce el derecho fundamental al debido proceso que se materializa con la posibilidad de ser oído antes resolverse el proceso administrativo sobre la cancelación de la cédula. En ese sentido, la sentencia T-006-11 señaló que si bien se podría predicar la medida con una finalidad constitucionalmente imperiosa e idónea, también resulta innecesaria y desproporcionada de acuerdo a lo siguiente:

“(...) el primer sentido persigue una finalidad no sólo legítima, sino constitucionalmente imperiosa, pues la falta de oportunidades previas para que el titular de los documentos sea oído, busca introducirle celeridad al procedimiento de cancelación (art. 209, C.P.). Ese entendimiento es, por otra parte, adecuado para alcanzarla (...).

En consonancia con lo anterior, y bajo el segundo escenario, la Corte indicó que:

“(...) es menos celero que el primer sentido. Pero esa mayor celeridad, aunque es un valor que debe reconocérsele a la primera interpretación del ‘silencio’ normativo, no alcanza a

compensar el sacrificio que produce, pues por una parte implica suprimir por completo el derecho a ser oído antes de la cancelación, pero por otra pone en riesgo innecesario -como se ve en este caso- el derecho de los titulares a la personalidad jurídica. En cambio, esa menor celeridad del segundo entendimiento normativo del silencio, sí se compensa por los beneficios que produce, toda vez que garantiza el derecho de las personas a ser oídas y a ser reconocidas como portadoras de razones importantes para las autoridades públicas, y contribuye a evitar errores, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la cancelación de cédulas".

Por tanto, la Corte concluyó que resulta inconstitucional el escenario interpretativo en el que no se prevé la oportunidad para que los titulares de las cédulas de ciudadanía puedan ser oídos durante el proceso de su cancelación iniciados oficiosamente. No ocurre así con la interpretación en la que se deduce que el silencio del legislador genera una laguna jurídica la cual se soluciona aplicando una norma análoga. Entonces, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil adelante un proceso de cancelación de cédula de manera oficiosa debe dar aplicación a lo establecido en el artículo 73 previo a resolver el fondo del asunto.

4.6. Finalmente, mediante sentencia T-929 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), se conoció el caso de una mujer adulta mayor en condición de indigencia, quien con el apoyo de las autoridades municipales adelantó los trámites necesarios para obtener su cédula de ciudadanía y reclamar un subsidio económico destinado a los ancianos en estado de extrema pobreza. Con tal fin, le asignaron un número de cédula de ciudadanía, le expidieron una contraseña, y le indicaron que el documento laminado se lo entregarían en seis meses. Esto no sucedió porque la Registraduría Nacional del Estado Civil encontró que a la actora ya se le había expedido una cédula de ciudadanía en el año 1959. Por ello, mediante resolución procedió a cancelar el número de cédula reciente, pues la actora, según dicha entidad, se encontraba comprometida en un caso de doble cedulación, razón por la que debía solicitar la renovación del cupo numérico asignado en 1959 y no una nueva cédula.

Luego de reiterar la protección constitucional especial sobre los adultos mayores en situación de extrema pobreza, la Corte logró determinar que la entidad accionada se había tardado más de 3 años en resolver la solicitud de expedición de la cédula de la actora y que

de igual modo se demoró en comunicar dicha decisión. En consecuencia, se le había vulnerado el derecho a la personalidad jurídica ya que la inoportuna expedición de la cédula limitaba su derecho a estar plenamente identificada y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos. Igualmente, constató la afectación al mínimo vital puesto que la actora requería del documento para reclamar el subsidio económico, y reiteró el derecho que tenía de ser oída en el trámite de la cancelación de una de sus cédulas con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso para ejercer su defensa.

Por eso, la Sala de Revisión dejó sin efectos la resolución que canceló la última cédula solicitada y ordenó que se adelantara nuevamente el trámite para que se oyera a la actora antes de tomar una decisión. Sin embargo, ante su condición especial, se ordenó a la Registraduría Nacional que adelantara el trámite en el plazo de un mes. Por otro lado, ordenó la entrega del subsidio económico a la actora con la identificación mediante contraseña mientras le entregan su cédula de ciudadanía.

4.7. En virtud de lo anterior, el derecho a la personalidad jurídica comprende la posibilidad de que los seres humanos posean determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujetos de derecho, lo cual se acredita mediante la cédula de ciudadanía cuyo fin, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, es el de (i) identificar a las personas; (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y; (iii) facilitar su participación en la democracia. De acuerdo a lo anterior, la Corte ha garantizado en diversas ocasiones el derecho fundamental a la personalidad jurídica y al debido proceso cuando oficiosamente la Registraduría Nacional del Estado Civil cancela una cédula de ciudadanía por doble cedulación sin ofrecer la oportunidad a las personas afectadas de ejercer su derecho a la defensa.

5. Análisis y resolución del caso en concreto.

5.1. Corresponde determinar a la Sala si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso de Natali Quintana Carrillo, quien incurrió en doble cedulación, luego de cancelar oficiosamente su cédula de ciudadanía más reciente, dejando sin vigencia la que ella considera que la identifica, sin que se le hubiese ofrecido la oportunidad de ser oída.

5.2. De acuerdo a la situación actual de Natali Quintana Carrillo, la Sala extrae que según la

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas[10], se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) en su calidad de desplazada. Por esta razón, salta a la vista la especial situación de la actora ya que de acuerdo a la Unidad la ausencia de un documento que la identifique impide que pueda recibir los beneficios para la población desplazada.

Conforme a lo anterior, la acción de tutela se hace procedente como el mecanismo para garantizar sus derechos fundamentales teniendo en cuenta su condición de indefensión y vulneración que tornan los mecanismos ordinarios de defensa judicial insuficientes para brindar protección a sus necesidades apremiantes en consideración con las situaciones que ha afrontado como desplazada.

5.3. A su vez, la Sala constata que la actora es madre de los niños Laura Valentina Quintana Carrillo y Juan Pablo Anzola Quintana con 6 y 2 años de edad y de Kevin Santiago Anzola Quintana de 6 meses de nacido, cuyo estado civil se deduce de la información aportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil quien señala que Laura Valentina posee registro civil de nacimiento, sin que pueda decirse lo mismo de Juan Pablo y Kevin Santiago ya que de acuerdo a la información descrita en el escrito de tutela su mamá no posee la cédula de ciudadanía para así proceder. Si bien el ICBF constató que no existe proceso de restablecimiento de derechos a favor de los niños, como lo señaló la actora en los hechos de la tutela, estos procedieron a levantar un Acta de Reconocimiento Voluntario de la Paternidad con el señor Abelardo Anzola, padre de Juan Pablo y Kevin Santiago, para luego solicitar su registro en el Libro de Registro Civil de Nacimientos de la Registraduría Auxiliar de la Localidad de Ciudad Bolívar[11]. En razón de lo anterior, el defensor de familia del ICBF Zonal Ciudad Bolívar, remitió copia de los registros civiles de los niños[12].

5.4. Así mismo, la Sala evidencia que el 5 de abril de 2005 la actora solicitó una cédula de ciudadanía a la Registraduría Municipal de San Vicente del Caguán - Caquetá, a pesar de no contar con la mayoría de edad, con el objetivo de adquirir un trabajo para lo cual le asignaron un nuevo registro civil con el nombre de Michel Alejandra Lozada con fecha de nacimiento 8 de abril de 1986, para así asignarle la cédula de ciudadanía con el número 1.117.807.821. Luego, con el entendimiento que de acuerdo a su estado civil real ya contaba con la mayoría de edad, el 29 de mayo de 2007 se acercó a solicitar su cédula de ciudadanía en la Registraduría Auxiliar de los Mártires de Bogotá D.C, recibiendo como

respuesta la expedición de una contraseña con el cupo numérico 1.007.356.991 mientras se preparaba el documento. Sin embargo, de acuerdo a la Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007, la cédula fue cancelada por estar la accionante comprometida en un caso de doble cedulación. Mediante petición del 28 de febrero de 2013, la actora solicitó a la entidad accionada se borrara el registro a nombre de Michel Alejandra Lozada con el objetivo de que mantuviera el de Natali Quintana Carrillo explicando las circunstancias en las que había obtenido su primera cédula ya que tenía inconvenientes con sus hijos por no tenerlos registrados sin que le hayan ofrecido una respuesta. A pesar de no haber resuelto la petición en su debido momento, la entidad accionada en contestación de la acción de tutela remitió la respuesta correspondiente.

5.5. De acuerdo a la actividad desplegada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Sala de Revisión considera necesario reiterar la sub-regla jurisprudencial establecida en la sentencia T-006 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa) relacionada con los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso, específicamente con el derecho de las personas de contar con la posibilidad de ser escuchadas de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía en casos de doble cedulación cuando la actuación es iniciada de oficio por la Registraduría[13]. Al respecto, la Sala identifica que la actora no gozó de la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa durante el trámite administrativo desplegado por la Registraduría que culminó con la expedición de la Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007, a pesar de que dicha actuación tenía la potencialidad de afectar su derecho fundamental a la personalidad jurídica, pues la cédula resulta ser el medio para identificarse, ejercer sus derechos civiles y facilitar su participación en la democracia. Pese ello, a la actora simplemente le informaron en la Registraduría Auxiliar de los Mártires de Bogotá D.C. que la cédula solicitada el 29 de mayo de 2007, correspondiente al nombre de Natali Quintana Carrillo, había sido cancelada por la Dirección Nacional de Identificación por múltiple cedulación. Por ello, la Sala acudirá al principio de supremacía de la Constitución establecido en su artículo 4º que impone a los operadores jurídicos, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, la aplicación de la Norma Superior de acuerdo a la consideración 4.5[14].

5.6. En este contexto, la Sala evidencia que a la actora le vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica, pues no contó con la posibilidad de ser oída durante el trámite iniciado de oficio por la Registraduría Nacional del

Estado Civil sino que esta adoptó la Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007 que canceló la cédula de ciudadanía con el cupo numérico 1.007.356.991. Por esa razón, se dejará sin efectos la señalada resolución de modo que la Registraduría notifique a la actora el inicio del procedimiento sobre la cancelación de la cédula de ciudadanía para que tenga la posibilidad de ser oída y luego se resuelva el fondo del asunto.

5.7. Por consiguiente, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de mayo de 2013. En consecuencia, dejará sin efectos la Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007 mediante la cual se canceló la cédula de ciudadanía No. 1.007.356.991 asignado a Natali Quintana Carrillo y dejó vigente la de Michel Alejandra Lozada con el cupo numérico 1.117.807.821. Igualmente, se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente sentencia, notifique a la señora Natali Quintana Carrillo el inicio del procedimiento administrativo para la cancelación de una de las cédulas, y le indique que cuenta con la posibilidad de ser oída durante dicho proceso para que presente su versión sobre los hechos y, de ser necesario, aporte los documentos que considere oportunos. Finalizadas las anteriores etapas, la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá cancelar una de las cédulas atendiendo lo establecido en los artículos 67 y 68 del Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral).

V. 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.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el 28 de mayo de 2013, dentro de la acción de tutela promovida por Natali Quintana Carrillo, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. En su lugar, CONCEDER el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica.

Segundo.- En consecuencia DEJAR SIN EFECTO la Resolución 7280 del 29 de octubre de 2007, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se canceló la cédula de ciudadanía No. 1.007.356.991 asignado a Natali Quintana Carrillo y dejó vigente

la de Michel Alejandra Lozada con el cupo numérico 1.117.807.821.

TERCERO.- ORDENAR a Registraduría Nacional del Estado Civil que, a través de su representante legal, o quien haga sus veces, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente sentencia, notifique a la señora Natali Quintana Carrillo el inicio del procedimiento administrativo para la cancelación de una de las cédulas, y le indique que cuenta con la posibilidad de ser oída durante dicho proceso para que presente su versión sobre los hechos y de ser necesario aporte los documentos que considere oportunos. Finalizadas las anteriores etapas, la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá cancelar una de las cédulas atendiendo lo establecido en los artículos 67 y 68 del Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral).

CUARTO.- Líbrense por la Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El artículo 89 del Decreto Ley 1260 de 1970 dispone: "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".

[2] El artículo 86 de la Constitución Política dispone: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...”).

[4] Ver, entre otras, las sentencias T-069 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-840 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T-496 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T-086 de 2006 (MP Clara Inés Varga Hernández).

[5] Ver sentencia T- 086 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández)

[6] El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “[t]odo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

[7] El artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

[8] Al respecto se puede consultar el libro de personas del Código Civil colombiano. El Decreto 1260 de 1970, desarrolla el nombre y el estado civil de las personas. Sobre la nacionalidad, la Ley 43 de 1993 hace lo mismo.

[9] Ver sentencia C-511 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell).

[10] Folios 33-34 del segundo cuaderno, reposa el informe emitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el que se señala: “De conformidad con la herramienta administrativa dispuesta para tal fin, encontramos que NATALI QUINTANA CARRILLO, se encuentra INCLUIDA en el Registro Único de Víctimas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 (...”).

[11] A folio 38 del segundo cuaderno, reposa oficio elaborado por el Defensor de Familia ICBF Zonal Ciudad Bolívar dirigido a la Registraduría Auxiliar de la misma localidad, en el

que solicita el registro de Juan Pablo y Kevin Santiago Anzola Quintana en uso de sus facultades conferidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

[12] A folio 75 y 76 del segundo cuaderno, se evidencian las copias de los certificados de registro civil de nacimiento de los hermanos Kevin Santiago y Juan Pablo Anzola Quintana.

[13] Ver sentencias T-006 de 2011 y T-929 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

[14] El artículo 4 de la Constitución Política de 1991 señala: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".