

**CANCELACION DE CEDULA DE CIUDADANIA - Derecho a la personalidad jurídica, derecho a la defensa y debido proceso. Desarrollo jurisprudencial.**

En ese orden, concluyó la Corte, que la persona implicada en el proceso administrativo de cancelación de cédulas de ciudadanía, sin perjuicio de la oportunidad posterior contenida en el artículo 74 del Código Electoral de impugnar la decisión, debe contar con la posibilidad procesal de intervenir previa a la decisión de cancelación de la cédula de ciudadanía, con miras a evitar errores que conduzcan a conculcar el derecho a la personalidad jurídica del implicado. Esta oportunidad, dijo la Corte, debe otorgarse pese a no encontrarse prevista en la normatividad que trata el procedimiento oficioso de cancelación de cédulas de ciudadanía, pues esa “*laguna normativa*”, sinónimo de “*silencio legislativo*”, no puede interpretarse en el sentido inconstitucional, de suponer que la persona implicada debe asumir primero el riesgo de que sean violentados sus derechos fundamentales, antes de contar con la posibilidad de ser escuchado en el proceso.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Corte Constitucional, sentencia T-066 de 2004, en cita

**FUENTE FORMAL:** DECRETO LEY 2241 DE 1986 – ARTICULO 67

**ACCION DE TUTELA – Inmediatez cuando la vulneración permanece en el tiempo**

La Sala considera que yerra el juzgador de primera instancia, en primer lugar, al desconocer que la demora en la presentación de la solicitud de amparo se encuentra justificada en la utilización por parte de la tutelante de los otros medios de defensa judicial que disponía, puntualmente en la demanda que presentó para la cancelación del registro civil de nacimiento de la señora OSORIO ARITIZABAL... y en segundo lugar, al pasar por alto que la vulneración de los derechos fundamentales deprecados por la actora permanece en el tiempo, situación que la jurisprudencia constitucional ha descrito como una de las excepciones al principio de inmediatez, para aceptar que la acción de tutela se presente luego de transcurrido un extenso espacio de tiempo a partir del momento en que comenzó la vulneración. **NOTA DE RELATORIA:** Ver, Corte Constitucional, sentencia T-860 de 2011, en cita.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C. veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00297-01(AC)**

**Actor: MARINA MARÍN GIRALDO**

**Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Se decide la impugnación presentada por la accionante contra el fallo de tutela proferido el 25 de octubre de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó por improcedente el amparo invocado.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 LA SOLICITUD

La señora Marina Marín Giraldo, a través de apoderada judicial, presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la libertad de locomoción, al trabajo, al debido proceso, al sufragio y a la vida en conexidad con la seguridad social.

### 1.2 HECHOS

El 5 de diciembre de 2007, con ocasión de la renovación de la antigua cédula café, por la amarilla con hologramas, la accionante acudió a solicitar la renovación de su documento de identificación número 51.828.598, en la Registraduría Nacional del Estado Civil de la Localidad de los Mártires en la ciudad de Bogotá. Luego de transcurrido un año y medio, dicha renovación fue negada.

El 29 de septiembre de 2008, la entidad accionada expidió la Resolución No. 5951, en la que expresó que según lo establecido en el artículo 67 del Código Electoral y las indagaciones que se hicieron en las secciones Alfabético y Dactiloscópico, Altas, Bajas y Cancelaciones, se comprobó que *“los ciudadanos cuyos nombres se mencionan en la parte resolutive de esta providencia obtuvieron la expedición de más de una cédula de ciudadanía”*.

En consecuencia, ordenó cancelar las cédulas indebidamente expedidas, entre ellas la de la accionante, aparejada con el número 33.156.993 a nombre de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL. (Folio 9 del expediente, página 9 de la resolución).

El 6 de octubre de 2009, la accionante presentó derecho de petición ante la entidad accionada, la cual le informó el 21 de enero de 2010 que, *“la señora MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL, portadora de la Cédula de Ciudadanía No. 33.156.993, solicitó nuevamente trámite de la cédula de ciudadanía por primera vez a nombre de MARINA MARÍN GIRALDO, proceder que dio lugar a expedir el 31 de octubre de 1984, el cupo numérico No. 51.828.598, documento que a la fecha se encuentra CANCELADO POR DOBLE CEDULACIÓN, de conformidad con la Resolución No. 5951 de 2008. Los dos números fueron expedidos a la misma persona y toda vez que la ciudadana posee dos Registros Civiles de Nacimiento, se debe proceder a obtener la cancelación del Registro Civil que sirvió como base para expedir la cédula 33.156.993 a nombre de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL el cual se encuentra VÁLIDO en la base del Registro Civil”*.

El 18 de julio de 2011, basada en lo informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la accionante presentó demanda para la cancelación del Registro Civil de Nacimiento que sirvió para expedir la cédula de ciudadanía No. 33.156.993, a nombre de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL. El Juzgado Primero de Familia de Bogotá, el 23 de noviembre del mismo año, negó las pretensiones de la demanda, argumentando que no encontró conexión entre los registros civiles de nacimiento, concluyendo con ello que se trata de dos personas de diferente identidad, situación que consideró le impedía resolver sobre la litis propuesta.

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Familia, el 21 de agosto de 2012, al resolver el recurso de apelación confirmó el fallo impugnado al concluir que la pretensión de cancelación del registro civil de nacimiento no podía prosperar, al no existir prueba que desvirtuara la presunción de autenticidad del registro a nombre de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL.

La señora MARINA MARÍN GIRALDO dice que al no corresponder en ninguno de sus apartes lo consignado en el registro civil de nacimiento de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL con sus características y datos personales, le es imposible adelantar cualquier otra acción para obtener la cancelación de ese registro, por pertenecer a otra persona.

Sostiene la accionante que la decisión de cancelación de una de las cédulas fue tomada por la entidad accionada de manera unilateral, privándola del derecho de defensa, y dejándola sin documento idóneo que acredite su identidad, situación

que a su vez le impide el ejercicio de los derechos a la locomoción, al trabajo, y a la seguridad social.

### **1.3 PRETENSIONES**

La accionante en el escrito de tutela solicitó el amparo de los derechos fundamentales invocados, para que en consecuencia, se dejara sin efectos la Resolución No. 5951 de 2008 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se le canceló la cédula de ciudadanía que tenía como número de identificación el 51.828.598; y se ordenara al Registrador Nacional del Estado Civil que rehaga el procedimiento de cancelación de cédulas, y le notifique del inicio del mismo.

### **1.4 ACTUACIÓN**

La acción de tutela fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 11 de octubre de 2012, que ordenó notificar a la entidad demandada.

### **1.5 CONTESTACIÓN**

La Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la acción de tutela manifestando que la accionante posee dos registros civiles de nacimiento totalmente válidos. Uno con serial No. 2030660 a nombre de MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL, el cual sirvió de base para la expedición de la cédula de ciudadanía No. 33.156.993, y otro con serial No. 7768051, a nombre de MARINA MARÍN GIRALDO, el cual sirvió de base para la expedición de la cédula de ciudadanía No. 51.828.598, que difieren en la fecha y lugar de nacimiento, y en los nombres de los padres, situación que no permite la cancelación de uno de los registros por vía administrativa, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 65 del Decreto Ley 1260 de 1970<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas.

Artículo 65. Hecha la inscripción de un nacimiento, la oficina central indicará el código o complejo numeral que corresponde al folio dentro del orden de sucesión nacional, con el que marcará el ejemplar de su archivo y del que dará noticia a la oficina local para que lo estampe en el suyo.

Seguidamente señaló, que si lo pretendido por la actora es cancelar una de las inscripciones de nacimiento, lo procedente es realizar un proceso de jurisdicción voluntaria ante la jurisdicción ordinaria, de conformidad con el artículo 649 numeral 11 del Código de Procedimiento Civil<sup>2</sup>.

Por otra parte, comentó que procedió a cancelar por doble cedulación, mediante Resolución No. 5951 de 2008, el cupo numérico 51.828.598, al encontrar luego de efectuado un cotejo dactiloscópico, que la señora MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL, quien ya era portadora de la cédula de ciudadanía No. 33.156.993, solicitó nuevamente trámite de expedición de primera vez; procedimiento que dio lugar a expedir la Cédula de Ciudadanía No. 51.828.598 a nombre de la señora MARINA MARÍN GIRALDO, pues aportó como documento base la tarjeta de identidad laminada.

Finalmente solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela, esgrimiendo que, no se vislumbraba en forma alguna en este caso vulneración de derecho fundamental alguno, toda vez que los Registros Civiles de Nacimiento fueron autorizados por funcionario competente, con base en la declaración del denunciante y de los testigos, y del acta parroquial, quienes con la suscripción del mismo autorizaron su contenido; y que ofreció respuesta de fondo a los requerimientos realizados.

## **II. EL FALLO IMPUGNADO**

Mediante sentencia del 25 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó el amparo invocado, al encontrar incumplido el requisito de inmediatez, luego de considerar que la accionante injustificadamente esperó cuatro (4) años tras la expedición de la Resolución No. 5951 de 2008 a la acción de tutela para controvertir dicho acto.

## **III. LA IMPUGNACIÓN**

---

La oficina central dispondrá la cancelación de la inscripción, cuando compruebe que la persona objeto de ella ya se encontraba registrada.

<sup>2</sup> El artículo 649 contiene los asuntos sujetos a trámite por el procedimiento de jurisdicción voluntaria, y en el numeral 11 prevé: La corrección, sustitución o adición de partidas del estado civil o del nombre, o anotación del seudónimo en actas o folios de registro de aquél, según el Decreto 1260 de 1970.

La accionante argumentó que el Tribunal al aducir la falta de inmediatez para acudir a la acción de tutela en procura de los derechos fundamentales invocados, no tuvo en cuenta que agotó otros medios legales para obtener el resarcimiento del daño que se le estaba causando, motivo que justifica, en su criterio, la solicitud de amparo constitucional.

#### **IV. ACTUACIÓN OFICIOSA EN SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto del 22 de enero del presente año, luego de advertir la posible existencia de la señora MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL, se ordenó oficiar a las entidades prestadoras del servicio de salud – EPS – del régimen contributivo y subsidiado, para que, informaran si en sus bases de datos se encuentra registrada la señora MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL identificada con cédula de ciudadanía número 33.156.993, y los datos que de ella figuraran sobre su domicilio.

En cumplimiento a la providencia referida, la Superintendencia Nacional de Salud informó que la competencia para certificar las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social. En aplicación al principio de colaboración armónica, dio traslado al mencionado Ministerio.

El Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que *“consultada la Base de Datos Única de Afiliación al Sistema de Seguridad Social de Salud – FOSYGA, encontramos que la señora MARILUZ OSORIO ARISTIZÁBAL identificada con la C.C. 33.156.993, no se encuentra registrada en ninguna EPSs del régimen Contributivo y/o Subsidiado”*

Por auto del 11 de marzo del año en curso, luego de advertir la necesidad de realizar algunas precisiones antes de proceder a decidir sobre la impugnación presentada, se ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que informara (i) si la Resolución No. 5951 de 2008 fue notificada conforme se dispuso en la parte resolutive de dicho acto administrativo y (ii) si antes de expedirse la referida Resolución la señora MARÍN GIRALDO tuvo conocimiento del procedimiento de cancelación de su cédula de ciudadanía que se adelantaba.

En cumplimiento a la providencia referida, con oficio de fecha el Registrador

Nacional del Estado Civil informó que atendiendo lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto 1010 de 2000<sup>3</sup>, remitió la solicitud por competencia funcional al señor Carlos Alberto Arias Moncaleano, Director Nacional de Identificación. Sin embargo, no se recibió respuesta de parte de esa Dirección.

De manera extemporánea, se recibió un oficio del señor Rafael Vargas González, Coordinador del Grupo de Novedades, donde se informó que a la fecha no reposaban en los archivos de la entidad, documentos que permitieran establecer si el acto administrativo fue notificado, ni documentos antecedentes al mismo, por aplicación a la tabla de retención documental No. 20 adoptada mediante Resolución No. 4833 de 2003 (27 de noviembre), modificada mediante la Resolución No. 2255 de 2009.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **5.1 COMPETENCIA DE LA SALA**

Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículo 1° y 32 del Decreto 2591 del 19 de noviembre de 1991, por el cual se dictan reglas para el conocimiento y reparto de la acción de tutela.

### **5.2 GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

---

<sup>3</sup> Son funciones de la Dirección Nacional de Identificación:

1. Vigilar y coordinar la prestación permanente del servicio de identificación ciudadana del país.
2. Coadyuvar en la formulación de las políticas en el área de identificación de las personas, ejecutarlas y elaborar procedimientos que garanticen una labor eficaz en el proceso de cedulação en el país.
3. Garantizar el correcto funcionamiento de los procesos de solicitudes de cédulas de primera vez, sus duplicados, rectificaciones y correcciones.
4. Garantizar el suministro oportuno de los insumos para el trámite y la producción de la cédula de ciudadanía a nivel nacional.
5. Coordinar las actividades que garanticen la actualización permanente de las bases de datos regionales y municipales de identificación ciudadana.
6. Administrar y velar por el mantenimiento y la seguridad de las bases de datos, físicas, ópticas, fotográficas y magnéticas que soportan la identificación ciudadana, así como el uso de tecnologías que permitan un mejor tratamiento.
7. Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación.
8. Coordinar la ejecución de los convenios en materia de identificación establecidos con otras entidades.
9. Coordinar el apoyo que se presta a organismos de investigación y vigilancia sobre la identidad de las personas.
10. Generar reportes estadísticos de toda la función de identificación ciudadana a nivel nacional.
11. Apoyar al Delegado de Identificación en el diseño de planes, programas, políticas y estudios sobre el área objeto de la Dirección.
12. Proyectar resoluciones de cancelaciones y pérdida de derechos políticos y extinciones.

La acción de tutela ha sido instituida como un instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente señalados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

### **5.3 EL ALCANCE DEL DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y LA IMPORTANCIA DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA EN SU EJERCICIO**

La Sala estima pertinente traer a colación algunas consideraciones de la Corte Constitucional sobre el alcance de la personalidad jurídica, como quiera que es el principal derecho que se evidencia en discusión.

*“Los artículos 14 y 16 de la Carta Política prevén que todas las personas tienen derecho al reconocimiento y al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*

*Ahora bien, sobre el contenido y alcance del derecho a la personalidad jurídica esta Corte ha sostenido:*

*El sujeto razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana. No es pues el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano, en su dimensión social, visto en la tensión individuo-comunidad, la razón última de la nueva Carta Política.*

(...)

*El derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica a que se refiere el artículo 14 de la Carta Fundamental es un derecho exclusivo de la persona natural; y el Estado, a través del ordenamiento jurídico, tan sólo se limita a su reconocimiento sin determinar exigencias para su ejercicio, y ésta es una de las constituciones políticas donde la inmensa mayoría de los derechos se otorgan sin referencia a la nacionalidad.*

*Esta afirmación se comprueba al estudiar los instrumentos internacionales sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica interpretados a la luz del artículo 93 de la Constitución que determinan quién es el titular del derecho constitucional fundamental establecido en el artículo 14 de la Constitución.*

*El artículo 93 constitucional le confiere a los tratados internacionales sobre derechos humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la*

*condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.*

*El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Colombia en virtud de la Ley 74 de 1968, en su artículo 16 establece:*

*"todo ser humano tienen derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica".*

*La razón jurídica del derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica la encontramos en el Preámbulo del Pacto Internacional que reconoce: "que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana".*

*A la misma conclusión se llega por vía de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 1º numeral 2º dice que para los efectos de esta Convención "persona es todo ser humano", y el artículo 3º consagra, "que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica".*

*Como fundamento ideológico orientador de las disposiciones sobre derechos humanos en el mundo, es imperativo hacer mención a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 6º establece:*

*"todo ser humano tiene derecho, en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica". \_*

*Así pues, para la interpretación del artículo 14 de la Constitución se hace necesario recurrir al análisis de los Instrumentos Internacionales y de ellos se deduce claramente que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es un derecho inherente a la persona humana y que la labor del Estado es de constatación y no de creación.*

*En armonía con lo expuesto los artículos 74, 428, 1502 y 1503 del Código Civil preceptúan i) que son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición, y ii) que todas las personas gozan de aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones, "excepto aquéllas que la ley declara incapaces", es decir quienes, no obstante su calidad de sujetos de derecho, "no pueden dirigirse a sí mismo o administrar sus negocios" y habrán de actuar por conducto de un representante, ya fuere por minoría de edad, prodigalidad o demencia.*

*Al respecto vale traer a colación las consideraciones de la Sentencia C-983 de 2002, en materia de capacidad negocial, incapacidad legal, guardas y curadurías. Señala la providencia:*

*"La capacidad, en sentido general, consiste en la facultad que tiene la persona para adquirir derechos y contraer obligaciones. Pero esta capacidad, de acuerdo con el artículo 1502 del Código Civil, puede ser de goce o de ejercicio.*

*La primera de ellas consiste en la aptitud general que tiene toda persona natural o jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones, y es, sin*

*duda alguna, el atributo esencial de la personalidad jurídica. La capacidad de ejercicio o capacidad legal, por su parte, consiste en la habilidad que la ley le reconoce a aquélla para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra. Implica, entonces, el poder realizar negocios jurídicos e intervenir en el comercio jurídico, sin que para ello requiera acudir a otro.*

*La capacidad es, por tanto, la regla general y todo individuo de la especie humana, e inclusive las personas jurídicas, tienen capacidad de goce. En cuanto a la capacidad de ejercicio, que es uno de los requisitos para la validez de las declaraciones de voluntad y de los actos jurídicos, hay que decir que, en principio, la tienen todas las personas salvo aquéllas que la ley declare incapaces (art. 1503 C.C.).”<sup>4</sup>*

Ahora bien, esclarecido el alcance del derecho a la personalidad jurídica, es necesario destacar algunas consideraciones de la sentencia T-066 de 2004 de la Corte Constitucional<sup>5</sup>, sobre la importancia de la cédula de ciudadanía para materializar el derecho antes señalado, y por supuesto, aquellos con los cuales está íntimamente relacionado, como el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad.

*“El artículo 14 de la Carta Política de 1991, garantiza a todo ser humano el derecho a una personalidad jurídica por el simple hecho de su existencia, independientemente de toda condición. El reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas se refiere a situaciones que no dependen del poder económico, sino que son inherentes a la persona humana y permiten el desarrollo de las aptitudes y energías tanto físicas como espirituales ligadas indudablemente con los derechos humanos.*

[...]

*Es así como dentro del desarrollo del derecho a la personalidad jurídica se reconoce el estado civil de las personas, mediante la expresión de una determinada situación o calidad como la nacionalidad, el sexo, la edad, estado mental, si son hijos legítimos, extramatrimoniales o adoptivos, casados o solteros etc. También se relaciona con el reconocimiento de derechos subjetivos tanto públicos como privados, situándose dentro de los primeros los propios de quien es reconocido por la Constitución y la ley como ciudadano, esto es, el derecho político al voto, el ejercicio del derecho de protección jurídica y las correlativas obligaciones concretas para las personas como la de pagar impuestos, cumplir el servicio militar obligatorio etc.*

*En este orden de ideas, la cédula de ciudadanía es un documento que adquiere especial relevancia para acreditar el reconocimiento de estos derechos y obligaciones y por ende, para el reconocimiento y ejercicio del*

---

<sup>4</sup> Sentencia T-855 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

<sup>5</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

*derecho a la personalidad jurídica de las personas. Esta corporación sobre la importancia de la cédula de ciudadanía ha dicho:*

*'2.1. La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.*

*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)".*

## **5.5 EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE CANCELACIÓN DE CÉDULAS.**

La cancelación de cédulas de ciudadanía, es una competencia asignada de modo expreso por el artículo 67 del Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral) a la Registraduría Nacional del Estado Civil, respecto de aquellas que se encuentren incursas en alguna de las causales de cancelación, que conforme el citado precepto, son las siguientes:

*Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:*

- a) Muerte del ciudadano;*
- b) Múltiple cedulación;*

- c) Expedición de la cédula a un menor de edad;
- d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza;
- e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y
- f) Falsa identidad o suplantación.

Este procedimiento administrativo oficioso puede comprometer el reconocimiento de la personalidad jurídica del titular de los documentos, al entrañar el riesgo de afectar con la comisión de errores el derecho fundamental a la personalidad jurídica de los ciudadanos.

Por ello, en el trámite de cancelación de cédulas debe respetársele al titular de los documentos de identidad próximos a cancelarse, el derecho al debido proceso.

Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia T-006 de 2011 al manifestar que en estas actuaciones el derecho al debido proceso se encuentra ligado al derecho “a ser oído”, según la fórmula de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, derivado igualmente de la lectura del artículo 29 de la Constitución Política:

*“En efecto, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho a ser oído, se aplica también a procedimientos administrativos, si la decisión tiene la virtualidad de intervenir en derechos de una persona. Por eso, la Corte Interamericana consideró, en un asunto similar a este, en el Caso Ivcher Bronstein contra Perú<sup>7</sup>, que una autoridad administrativa (Dirección General de Migraciones y Naturalización de Perú) violó el derecho a ser oído de Ivcher Bronstein, porque surtió un trámite sin garantizarle el derecho a ser oído, a pesar de que la decisión con la cual se le podía poner fin al procedimiento tenía la potencialidad de incidir—y de hecho incidió— en su derecho a la personalidad jurídica (en su nacionalidad).*

(...)

*Esa es, por lo demás, una exigencia que puede deducirse razonablemente del mandato contenido en el artículo 29 de la Constitución, de acuerdo con el cual el debido proceso se aplicará en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (art. 29, C.P.).*

<sup>6</sup> Aprobada mediante la Ley 16 de 1972. Dice, en su artículo 8.1. “Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafos 101 y ss.

*Porque el debido proceso abarca, como el mismo Texto Constitucional lo dispone, el derecho de toda persona "a la defensa".*

En ese orden, concluyó la Corte, que la persona implicada en el proceso administrativo de cancelación de cédulas de ciudadanía, sin perjuicio de la oportunidad posterior contenida en el artículo 74<sup>o</sup> del Código Electoral de impugnar la decisión, debe contar con la posibilidad procesal de intervenir previa a la decisión de cancelación de la cédula de ciudadanía, con miras a evitar errores que conduzcan a conculcar el derecho a la personalidad jurídica del implicado.

Esta oportunidad, dijo la Corte, debe otorgarse pese a no encontrarse prevista en la normatividad que trata el procedimiento oficioso de cancelación de cédulas de ciudadanía, pues esa "*laguna normativa*", sinónimo de "*silencio legislativo*", no puede interpretarse en el sentido inconstitucional, de suponer que la persona implicada debe asumir primero el riesgo de que sean violentados sus derechos fundamentales, antes de contar con la posibilidad de ser escuchado en el proceso.

#### **5.6 ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.**

En lo que refiere a la situación fáctica del presente caso, se destaca que la señora MARINA MARÍN GIRALDO reclama la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica, que estima vulnerados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al haberle cancelado por medio de la Resolución No. 5951 de 2008 la cédula de ciudadanía número 51.828.598, alegando doble cedula, sin otorgarle la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

Por ello solicita el amparo de los derechos fundamentales invocados, para que en consecuencia, se deje sin efectos la mencionada Resolución; y se ordene a la entidad accionada que rehaga el procedimiento de cancelación de cédulas, y le notifique del inicio del mismo.

Del estudio del expediente se desprende, (i) que la Registraduría Nacional del Estado Civil canceló por medio del procedimiento administrativo oficioso de cancelación de cédulas de ciudadanía, el número de cédula de ciudadanía 51.828.598 con el cual se identificaba la accionante; (ii) que durante dicho trámite

la actora no contó con la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, pues el procedimiento establecido en la normativa para la cancelación de cédulas de ciudadanía no prevé esa oportunidad y la entidad accionada no demostró lo contrario en el trámite de la tutela; y (iii) que la señora MARIN GIRALDO no logró impugnar o controvertir la mencionada Resolución, al no ser esta notificada conforme se dispuso en su parte resolutive, circunstancia que se puede inferir luego de observar la respuesta de la demandada a la providencia del 11 de marzo del año en curso, donde manifiesta su imposibilidad para determinar la notificación de la Resolución No. 5951 de 2008.

Teniendo en cuenta lo anterior, y trasladando al caso concreto los criterios jurisprudenciales antes expuestos, resulta evidente que existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por la actora, ya que esta no contó con una posibilidad procesal previa a la decisión de cancelación de la cédula de ciudadanía, para ejercer el derecho de defensa.

Respecto del argumento expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, atinente al incumplimiento del requisito de inmediatez, la Sala considera que yerra el juzgador de primera instancia, en primer lugar, al desconocer que la demora en la presentación de la solicitud de amparo se encuentra justificada en la utilización por parte de la tutelante de los otros medios de defensa judicial que disponía, puntualmente en la demanda que presentó para la cancelación del registro civil de nacimiento de la señora OSORIO ARITIZABAL basada en lo informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, actuación judicial que terminó desfavorable a la pretensión de la accionante con sentencia del Juzgado Primero de Familia de Bogotá el 23 de noviembre de 2011, y con fallo confirmatorio del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Familia, el 21 de agosto de 2012; y en segundo lugar, al pasar por alto que la vulneración de los derechos fundamentales deprecados por la actora permanece en el tiempo, situación que la jurisprudencia constitucional ha descrito como una de las excepciones al principio de inmediatez, para aceptar que la acción de tutela se presente luego de transcurrido un extenso espacio de tiempo a partir del momento en que comenzó la vulneración.

Sobre esto último en la providencia T-860 de 2011 la Corte reiteró:

---

<sup>8</sup> “En cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento.

*En este orden de ideas, surtido el análisis de los hechos del caso concreto, el juez constitucional puede llegar a la conclusión de que una acción de tutela, que en principio parecería carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, en realidad resulta procedente debido a las particulares circunstancias que rodean el asunto. Así, la jurisprudencia constitucional ha determinado algunos eventos –por supuesto no taxativos- en que esta situación se puede presentar:*

*(i) La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.*

**(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.**

*(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de tutela de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 25 de octubre de 2012, que rechazó por improcedente el amparo solicitado y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica de la accionante, dejando sin efectos la cancelación de la cédula de ciudadanía que identificaba a la accionante con el número 51.828.598, dispuesta en la Resolución No. 5951 de 2008 de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ordenando a dicha entidad, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, le notifique a la accionante: **i)** que adelantará el procedimiento de cancelación de su cédula y el motivo por el cual lo hará; y **ii)** que cuenta con un término para ser oída y aportar

---

Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación”.

los documentos que considere necesarios a fin de demostrar lo contrario, ejerciendo con ello su derecho a la defensa.

Adicionalmente, se exhortará a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en adelante, otorgue de oficio a los ciudadanos implicados en el proceso administrativo de cancelación de cédulas de ciudadanía, una oportunidad procesal previa a la decisión de cancelación del documento de identidad, en la cual puedan ejercer su derecho de defensa.

En virtud de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

PRIMERO. **REVÓCASE** el fallo proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 25 de octubre de 2012, que rechazó el amparo solicitado, y en consecuencia, **CONCÉDASE** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica de la accionante.

SEGUNDO. **DÉJASE SIN EFECTOS** la cancelación de la cédula de ciudadanía que identificaba a la accionante con el número 51.828.598, dispuesta en la Resolución No. 5951 de 2008 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

TERCERO. **ORDÉNASE** a la Registraduría Nacional del Estado Civil que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, le notifique a la accionante: **i)** que adelantará el procedimiento de cancelación de su cédula y el motivo por el cual lo hará; y **ii)** que cuenta con un término para ser oída y aportar los documentos que considere necesarios a fin de demostrar lo contrario, ejerciendo con ello su derecho a la defensa.

CUARTO. **EXHÓRTASE** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, en adelante, otorgue de oficio a los ciudadanos implicados en el proceso administrativo de cancelación de cédulas de ciudadanía, una oportunidad procesal previa a decisión de cancelación del documento de identidad, en la cual puedan ejercer su derecho de defensa.

