

Bogotá D.C., 11 mayo de 2023.

Honorable Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Sala Novena de Revisión

Corte Constitucional

E. S. D.

ASUNTO: concepto sobre violación de derechos fundamentales de personas colombo-venezolanas retornadas, en el marco de procesos de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas.

REFERENCIA: T-9.195.997

ACCIONANTE: Yorbees Karelya Serrano Jay.

ACCIONADOS: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Maryluz Barragán González, Fabián Mendoza Pulido, Sergio Chaparro Hernández, Lina Arroyave Velásquez, Sindy Castro Herrera y Edgar Valdeleón Pabón, Subdirectora e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad —Dejusticia—; María Fernanda Orozco Naranjo y Carolina Moreno Velásquez de la Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes; María Fernanda Escobar y María Camila Vega del Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos; todas identificadas como aparece al pie del presente documento, presentamos el siguiente concepto técnico, en atención a la invitación realizada por el magistrado sustanciador mediante el Auto del 13 de abril de 2023.

A lo largo de este documento sostenemos que el caso que ahora estudia la Corte Constitucional, ilustra una situación de vulneración masiva de los derechos al debido proceso, la personalidad jurídica, la nacionalidad, entre otros, que han tenido que enfrentar más de 43.000 personas colombo-venezolanas¹ —y sus familias— quienes, tras haber sido reconocidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como nacionales del Estado colombiano, se les ha privado arbitrariamente de su nacionalidad. Como consecuencia del alto flujo migratorio, muchas de estas personas buscan acceder a la nacionalidad colombiana al tener madres y/o padres colombianos. Actualmente, esta población enfrenta dificultades para acceder a su derecho a la nacionalidad, toda vez que el Estado colombiano, con base en la Resolución 7300 de 2021 de la RNEC, ha anulado más de 43.000 registros civiles de nacimiento de personas binacionales nacidas en el extranjero, y que realizaron su registro de nacimiento

¹ La RNEC confirmó, en respuesta a derecho de petición presentado por la Red-LEM, que se anularon los registros civiles y cancelaron las cédulas de ciudadanía de al menos 43.790 individuos. Esta respuesta brindada el 29 de marzo de 2023, da cuenta de más de 3.000 procesos de diferencia en comparación con los 39.734 casos presentados en la audiencia temática sobre la “Situación del derecho a la nacionalidad de personas migrantes en Colombia” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 22 de junio de 2022. Al ser la cifra más reciente e informar la RNEC en la misma respuesta que, desde el 22 de junio de 2022 hasta la fecha, han sido anulados 17 registros civiles de nacimiento en el marco de la Resolución 7300 de 2021, esta será la que utilizaremos a lo largo del texto.

extemporáneamente². Esto desconoce la posibilidad de acreditar el nacimiento conforme al artículo 2.2.6.12.3.1 numeral 5^o³ del Decreto 1069 de 2015, que flexibiliza ese trámite.

Para analizar el caso concreto planteamos los siguientes argumentos distribuidos en cinco secciones: en primer lugar, hacemos una breve síntesis de los hechos del caso que son objeto de estudio. En segundo lugar, describimos la situación de la población colombo-venezolanas y sostenemos que estas personas retornadas se enfrentan a barreras institucionales que les impide acceder a dicho reconocimiento debido a: (i) la imposibilidad de acceso a documentos apostillados en Venezuela; y (ii) las dificultades para realizar la inscripción extemporánea del nacimiento en el Registro Civil. En tercer lugar, abordamos el derecho a la nacionalidad desde las obligaciones internacionales y nacionales del Estado colombiano para garantizar su alcance, como parte del derecho a la personalidad jurídica. En cuarto lugar, analizamos las afectaciones derivadas de la privación de la nacionalidad y la personalidad jurídica a partir de las cifras recopiladas por la Red-LEM y organizaciones de la sociedad civil que acompañan casos de anulación de registros civiles de nacimiento, lo que nos permite identificar una problemática estructural en torno al procedimiento de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por la RNEC, en particular debido a la vulneración del derecho al debido proceso y, consecuentemente, de otros derechos como el acceso a la salud, vida e integridad, al trabajo, entre otros; esta anulación masiva de registros de nacimiento y cancelación de cédulas también supone un riesgo para las personas colombo-venezolanas de ser sancionadas por permanencia migratoria irregular en el país.

Finalmente, en quinto lugar, abordamos el caso concreto, respecto del cual consideramos que (i) se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante debido a la práctica inconstitucional de la RNEC de anular y cancelar de forma masiva, sistemática y generalizada los registros civiles y cédulas de ciudadanía de las personas migrantes colombo-venezolanas; y (ii) en relación con este problema estructural evidenciamos que la Corte Constitucional debería proferir un fallo con efectos *inter comunis* que salvaguarde los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica que la accionante.

1. SÍNTESIS DE LOS HECHOS

En este caso se analiza la situación de una mujer madre cabeza de familia, hija de padre colombiano, nacida en el extranjero, quien inició su proceso de inscripción de su nacimiento extemporáneamente en noviembre de 2016. En diciembre del mismo año la RNEC expidió el registro civil de nacimiento y su cédula de ciudadanía. Al igual que los casos que ha acompañado la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, Refugiados

² El artículo 48 del Decreto-Ley 1260 de 1970 prevé que “*la inscripción del nacimiento deberá hacerse ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil, dentro del mes siguiente a su ocurrencia.*” No obstante, es escenarios donde no se realiza la inscripción del registro dentro del término señalado, de acuerdo con el artículo 2.2.6.12.3.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 356 de 2017, se deberá acudir al trámite previsto en esta norma para la inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil, es decir, cuando supere el término previsto en el artículo 48 del Decreto-Ley 1260 de 1970.

³ El Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, es claro en señalar en su artículo 2.2.6.12.3.1, numeral 5°, que en el supuesto de que no se pueda acreditar el nacimiento con el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado, el interesado debe presentar ante el funcionario encargado una solicitud por escrito en donde relacione su información personal y los hechos que fundamenten la extemporaneidad del registro, y que, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 50 del Decreto ley 1260 de 1970, al momento de recibir la solicitud, el solicitante deberá acudir con al menos dos (2) testigos que prestarán declaración condicionada del nacimiento del solicitante.

Unidos y FENALPER, organizaciones que hacen parte de la Red-LEM, a través de Resolución⁴ la RNEC ordenó anular los registros civiles de nacimiento y cancelar las cédulas de ciudadanía en grupos de 50 personas bajo la causal de falsa identidad. Esto es lo que sucedió con la accionante.

Actualmente, la Resolución 7300 de 2021⁵ de la RNEC remite a las causales de nulidad formal del registro civil de nacimiento, establecidas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, según la cual con que una de estas causales se cumpla basta para que la RNEC considere la actuación como procedente.

En el caso bajo estudio, si bien no es clara la motivación de la RNEC para cancelar, en un principio, el registro civil de nacimiento y la cédula de ciudadanía de la accionante, pareciera que un problema con la apostilla del registro civil de nacimiento venezolano fue la razón para iniciar dicho procedimiento⁶. Este accionar no solo viola el derecho al debido proceso sino que desconoce el artículo 2.2.6.12.3.1., numeral 5 del Decreto 1069 de 2015, que compila e incorpora⁷ normas de mayor jerarquía que las circulares⁸ de la RNEC y que contempla la posibilidad de hacer el registro sin documentos apostillados.

El escrito de tutela sugiere que no existe fundamento legal válido para que se siga negando el derecho a la nacionalidad la accionante, quien es una persona colombo-venezolana nacida en Venezuela de padre y madre colombianos al exigir documentos oficiales apostillados. Además, teniendo en cuenta el contexto actual de Venezuela, resulta desproporcionado que Colombia exija a personas colombianas nacidas en Venezuela, documentos que el Estado venezolano no produce o no certifica. Asimismo, debe considerarse de manera urgente que las personas venezolanas y colombo-venezolanas en Colombia no han tenido posibilidad de acceder a trámites consulares en los últimos años, como consecuencia de la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares, por lo que se encuentran en una situación de indefensión para acceder al registro civil de nacimiento en Colombia⁹.

2. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA: EL RETORNO FORZADOS

⁴ Resolución 15129 del 25 de noviembre de 2021.

⁵ Resolución 7300 del 27 de julio de 2021 “*Por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad.*”

⁶ Esto, ya que en el mensaje de datos aportado en la tutela del 21 de abril de 2022, la entidad accionada señala que: “(...) el documento antecedente que funge como presupuesto de la inscripción en los tres casos es el “Registro de Nacimiento Extranjero”, el cual de acuerdo con la normatividad vigente, debe presentarse debidamente apostillado. Este requisito no se cumplió, de la misma al verificar la documentación aportada por los inscritos en la correspondiente solicitud de Revocatoria, se pudo evidenciar que los apostillos aportados no subsanan la inconsistencia, pues mantienen los mismos que fueron tenidos en cuenta en el proceso investigativo (...)”.

⁷ El Decreto 1069 de 2015, en su artículo 2.2.6.12.3.1 compila normas del Decreto 2188 del 16 de octubre 2001, por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-ley 1260 de 1970 y se dictan otras disposiciones.

⁸ Para facilitar la inscripción de hijos/as de padres colombianos nacidos en Venezuela, la RNEC expidió la Circular 121 de 2016, que fue posteriormente prorrogada por las Circulares 216 de 2016, 025 de 2017, 064 de 2017, 145 de 2017 y 087 de 2018.

⁹ Ob. Cit. Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas. Págs. 12-17.

Históricamente Colombia ha sido un país de migrantes forzados, principalmente, debido al conflicto armado interno¹⁰. Desde la década de los 70, Venezuela fue uno de los países con mayor recepción de colombianos migrantes forzados¹¹. Sin embargo, la crisis humanitaria, política, social y las problemáticas de seguridad por las que atraviesa el vecino país ha ocasionado que en los últimos siete años, más de 980 mil personas colombo-venezolanas¹² hayan retornado forzosamente a Colombia. Esto motivó a que muchas de estas personas buscarán acceder a su derecho a la nacionalidad colombiana por ser hijas e hijos de madres y/o padres colombianos¹³.

En esta sección presentamos un breve panorama de la situación actual de las personas colombianas y colombo-venezolanas retornadas a Colombia pues, de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, 26.812 de las 43.000 personas afectadas con la cancelación de sus cédulas son colombianos que nacieron en Venezuela. Específicamente, explicamos cuáles son las barreras que enfrentan estas personas para realizar el proceso de inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil colombiano.

2.1. Retorno forzado de la población colombo-venezolana nacida en Venezuela y su relación con la exigencia desproporcionada de documentos antecedentes para inscribir el nacimiento

Un mecanismo fundamental para promover el proceso de integración de la población retornada es facilitar el acceso a documentación a través de la inscripción en el registro civil de nacimiento y la obtención de la cédula de ciudadanía, documentos que permiten demostrar la nacionalidad colombiana de las personas¹⁴. Sin embargo, en los últimos años, este proceso se ha complejizado debido a las barreras existentes en Venezuela para acceder a documentación oficial apostillada¹⁵ —cuya presentación es un requisito para solicitar la nacionalidad—. Incluso la CIDH expresó preocupación por la dificultad de obtener tal documentación en Venezuela¹⁶. Por esta razón, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) expidió la Circular Única del Registro Civil 121 de 2016¹⁷, que tenía por objetivo facilitar el proceso para

¹⁰ Colombia. Comisión de la Verdad. (2022). Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Tomo 10.

¹¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2019). Los desplazados que cruzaron las fronteras por culpa del conflicto. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/los-desplazados-que-cruzaron-las-fronteras-por-culpa-del-conflicto>

¹² Barón González, N; Besserer Rayas, A; Galvis, L.S.; Orozco Naranjo, M.F.; Ovalle Páez, J. C.; Portilla Parra, S.; Peña, M.J.; Prieto, L.; Smith, R.C.; Thiriat Pedraza, G. Ciudadanía cancelada derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia. (2023). <https://col.jrs.net/es/noticias/informe-ciudadania-cancelada-derechos-arrebatados/>

¹³ Ibidem. Pág.12.

¹⁴ Artículo 38 de la ley 962 de 2005.

¹⁵ Por ejemplo, Bolívar, L. Desprotegidos. Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior. Centro de Derechos Humanos UCAB. (2021.) https://21475655-932b-4f16-93c9-e4289a9616ac.filesusr.com/ugd/526227_ff9c63b597944822bbc4ebd2ccf2561f.pdf

¹⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que “reitera su preocupación con relación a las múltiples dificultades y obstáculos que enfrentan las personas venezolanas para obtener o renovar sus pasaportes, así como para la expedición de otros documentos como cédulas de identidad, partidas de nacimientos, certificados de nacido vivo, certificado de antecedentes penales o el trámite de apostilla de documentos”. Ver CIDH. Comunicado de prensa. (2019). <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>

¹⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular 121 de 2016, prorrogada por las Circulares 216 de 2016; 025 de 2017 y 064 de 2017; Circular 145 del 17 de noviembre de 2017; Circular 087 del 17 de mayo de 2018; Circular Única de Registro Civil e Identificación en sus versiones primera a quinta.

acceder a la nacionalidad sin la exigencia de presentar documentación oficial apostillada para realizar el registro extemporáneo de nacimiento¹⁸. Esta medida estuvo vigente —mediante distintos instrumentos internos— desde el 2016 hasta el 14 de noviembre de 2020, fecha en la cual la RNEC determinó que esta medida ya no era necesaria y a partir del 2021, a través de la Resolución 7300¹⁹, —una norma posterior— dicha entidad inició la cancelación masiva de registros civiles de nacimiento y de cédulas de ciudadanía, aduciendo la supuesta falsa identidad de más de 43.000 personas colombo-venezolanas.

De acuerdo con el informe presentado por la Red-LEM²⁰, desde la implementación de esta Resolución se han identificado violaciones al derecho al debido proceso, al derecho a la nacionalidad, entre otras, de las personas vinculadas a los procesos administrativos de anulación de su registro civil y cancelación de su cédula, así como graves impactos sobre sus derechos a la salud, vida e integridad, entre otros. Otro informe, del Servicio Jesuita de Refugiados²¹, muestra que la Resolución 7300 de 2021 causó un “*daño multidimensional*” en distintos ámbitos individuales (económico, psicológico, en el ejercicio de otros derechos) en las personas a las que les cancelaron el registro o les anularon las cédulas y un “*efecto derrame*” que afectó negativamente a familiares, particularmente a las niñas y niños, de personas que perdieron registro y cédula.

Dentro de las barreras que encuentran las personas colombo venezolanas para realizar el registro extemporáneo de nacimiento están, por un lado, la imposibilidad de acceso a documentos apostillados en Venezuela y, por otro lado, las medidas de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia que inaplicó la norma que permitía hacer la inscripción extemporánea de la nacionalidad sin documentos apostillados.

a. Imposibilidad de acceso a documentos apostillados en Venezuela: el primer obstáculo que enfrentan las personas colombo-venezolanas para acceder a sus derechos en Colombia, en particular al derecho a la nacionalidad, inicia en Venezuela, ya que el Estado venezolano no emite, o se demora mucho, y permite el cobro de tarifas no oficiales de muy alto costo para expedir los documentos que obligatoriamente debe proveer a sus ciudadanos y que Colombia exige para diversos trámites²². Uno de ellos, precisamente, es el trámite de inscripción extemporánea de nacimiento de personas con derecho a la nacionalidad colombiana nacidas en el extranjero.

A esto se suma que, pese a que las relaciones bilaterales entre ambos países ya se restablecieron, no ha ocurrido lo mismo con los servicios consulares de Venezuela en

¹⁸ Becerra, C., Castillo, I., Dib-Ayesta, L., Orozco Naranjo, M., Paredes, D., Pelacani, G. y Vega, M. septiembre de 2022. “Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas”. Red de Litigio Estratégico en Migración. . Pág. 4

¹⁹ La Resolución 7300 de 2021 de la RNEC establece el proceso de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad.

²⁰ Ob. Cit. Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas. Pág. 5.

²¹ Informe Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia. (2023). <https://col.jrs.net/es/noticias/informe-ciudadania-cancelada-derechos-arrebatados/>

²² Centro de Derechos Humanos UCAB. Desprotegidos. Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior. Marzo de 2021. https://21475655-932b-4f16-93c9-e4289a9616ac.filesusr.com/ugd/526227_ff9c63b597944822bbc4ebd2ccf2561f.pdf

Colombia, lo que hace imposible que las personas puedan obtener documentos oficiales en territorio colombiano, y deban ir hasta Venezuela para tramitarlos. Esto no sólo es costoso y muy difícil para las personas en situación de mayor vulnerabilidad, sino que también implica enormes riesgos, particularmente para personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos en dicho país o aquellas que tienen alguna necesidad de protección internacional²³.

b. Las medidas adoptadas por la RNEC y el desconocimiento de la norma que permite hacer la inscripción extemporánea de la nacionalidad sin documentos apostillados: desde el 2016 la Cancillería de Colombia alertó²⁴ sobre las dificultades de solicitar documentos apostillados a las personas provenientes de Venezuela para acceder al “*procedimiento ordinario de identificación*”²⁵. En consecuencia, esta entidad solicitó a la RNEC emitir una circular²⁶ que impartiera directrices sobre la inscripción extemporánea de los nacimientos en el registro civil por medio de procedimientos excepcionales, como alternativa ante la coyuntura actual. No obstante, desde noviembre del 2020, la RNEC ha desconocido que las circunstancias que dieron lugar a la adopción de dichas medidas aún persisten, así como el hecho de que está vigente el Decreto 1069 de 2015, que permite hacer la inscripción extemporánea de la nacionalidad sin documentos apostillados.

En efecto, según las versiones 5 y 6 de la Circular Única de la RNEC, a partir del 15 de noviembre de 2020, el único documento antecedente válido para la inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil de hijos o hijas de padre y/o madre colombiana nacidos/as en el exterior, era el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente traducido y apostillado o legalizado²⁷. Posteriormente, a raíz de la Sentencia T-393 de 2022, el 29 de diciembre de 2022, la Registraduría actualizó esta circular y sus versiones 7 y 8 incorporan como excepción la declaración de testigos como documento antecedente cuando no sea posible aportar el registro civil de nacimiento expedido en el exterior debidamente apostillado o legalizado —y traducido según corresponda—. Sin embargo en la práctica se siguen encontrando múltiples barreras para la aceptación de estas declaraciones en las oficinas registrales y estos cambios son posteriores a la ejecutoria de las miles de resoluciones por medio de las cuales la RNEC canceló cédulas de ciudadanía; muchas de ellas, relacionadas con la exigencia de una apostilla posible de suplir conforme el ordenamiento jurídico colombiano, máxime atendiendo la situación que atraviesa el Estado vecino.

²³Actualmente, la RNEC sostiene que los hechos que dificultaron la solicitud de documentos apostillados ya fueron superados porque, bajo su entendimiento, ahora se puede solicitar la apostilla de manera virtual en la plataforma del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, sin tener en cuenta que este sistema presenta diversas falencias que hace imposible que las personas accedan al procedimiento de apostilla, las cuales se detallan en el informe de la Red-LEM. Págs. 13-14.

²⁴Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficio No. S-GAUC-16-104754. Citado en Superintendencia de Notariado y Registro. Oficio no. S-GAUC-16-104754 (2016, diciembre 22). www.urosario.edu.co/PortalUrosario/media/Universidad-del-RosarioV3/Facultad%20de%20Jurisprudencia/Investigaci%C3%B3n/Feminizaci%C3%B3n/Normativas/Nacional/Circular-es-216-y-3609-de-2016.pdf

²⁵ Superintendencia de Notariado y Registro, 2016.

²⁶Por razones humanitarias y para facilitar la inscripción de hijos/as de padres colombianos nacidos en Venezuela, la RNEC expidió la Circular 121 de 2016, que fue posteriormente prorrogada por las Circulares 216 de 2016, 025 de 2017, 064 de 2017, 145 de 2017 y 087 de 2018.

²⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular Única de Registro Civil e Identificación. Versiones 5 y 6.

En este contexto, resulta poco realista y desproporcionado que Colombia exija a personas colombianas nacidas en Venezuela, documentos que el Estado venezolano no produce o no certifica. Además, debe considerarse de manera urgente que las personas venezolanas y colombo-venezolanas en Colombia no han tenido posibilidad de acceder a trámites consulares en los últimos años, como consecuencia de la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares, por lo que se encuentran en una situación de indefensión. Por su parte, también es importante resaltar que la implementación de la medida excepcional a la imposibilidad de aportar documentos apostillados, regulada en las (5) versiones de la Circular Única de Registro Civil, ya se encontraba regulada en otras normas de mayor jerarquía: los Decretos 2188 del 16 de octubre de 2001 y 356 del 03 de marzo 2017, como se explicará en el apartado 3.2.

3. DERECHO A LA NACIONALIDAD, EL DERECHO A TENER DERECHOS: EL CASO DE LA POBLACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA RETORNADA

Las barreras que enfrentan las personas colombo-venezolanas que han realizado su inscripción extemporánea del nacimiento, deben llevar a la Corte Constitucional a reiterar que la nacionalidad²⁸ es un derecho humano fundamental que permite que las personas establezcan un vínculo legal, político y jurídico con un Estado, el cual tiene el deber de brindarles protección y garantizar sus derechos. Además, es un derecho que abre la puerta para poder ejercer otros derechos y acceder a servicios básicos como la salud, la educación, el trabajo, entre otros. No tener nacionalidad, implica el riesgo de convertirse en apátrida, es decir, de no existir para un Estado.

En esta sección abordamos, en primer lugar, el alcance del derecho a la nacionalidad como parte del derecho a la personalidad jurídica, y cómo se ha desarrollado en la jurisprudencia nacional y a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano; asimismo, reiteramos los parámetros constitucionales conforme con los cuales se debe garantizar este derecho. Y, en segundo lugar, explicamos por qué las personas colombo-venezolanas que han realizado su registro de nacimiento extemporáneo en el período comprendido entre junio del 2016 y noviembre del 2020, como el caso objeto de estudio, tienen derecho a la nacionalidad colombiana sin necesidad de presentar documentos apostillados.

3.1. El derecho a la personalidad jurídica y a la nacionalidad en el marco jurídico nacional, regional e internacional

A nivel nacional, regional e internacional se ha reconocido el derecho de todas las personas a la personalidad jurídica, además de ser considerado un atributo del derecho a la nacionalidad. En el caso de Colombia, la Constitución Política establece el derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica en los artículos 14 y 96²⁹.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2021. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. Sentencia T-209 de 2022. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Sentencia T-393 de 2022. M.P.: Hernán Correa Cardozo.

²⁹ El derecho a la persona jurídica y a la nacionalidad también se debe reconocer conforme al artículo 44 de la C.P. que reconoce “*el nombre y la nacionalidad*” como derechos fundamentales de las niñas y niños. Asimismo, establece dos reglas interpretativas que deben tenerse en cuenta en casos donde se violen o pongan en riesgo los derechos de los niños, a saber, la obligación de protección de las niñas y niños por parte del Estado y la prevalencia de los derechos de la infancia (principio pro infans).

Para la protección plena y efectiva del derecho a la personalidad jurídica, la Corte Constitucional ha reconocido tres aspectos de su contenido: (i) a través del reconocimiento de la personalidad jurídica, la persona es titular de derechos y tiene la capacidad de asumir obligaciones; (ii) este derecho protege todos los intereses y prerrogativas cuyo desconocimiento degradan la dignidad de la persona; y (iii) también es 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; estos atributos son el nombre, la nacionalidad, el domicilio, el estado civil, la capacidad y el patrimonio, y la suma de estos es igual a la personalidad, la cual *“está expresamente reconocida por la Constitución como un derecho del ser humano, como algo inherente a él, de lo cual no puede jamás ser despojado”*³⁰. En ese sentido, el derecho a la nacionalidad es uno de los atributos esenciales de la personalidad y, por lo tanto, es necesario para poder reconocer la personalidad jurídica y la facultad para ejercer los demás derechos.

Por su parte, aunque el derecho a la nacionalidad es uno de los atributos necesarios de la personalidad jurídica, es también un derecho fundamental autónomo reconocido en la Constitución Política de Colombia (Art. 96, C.P.) y en instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales. El reconocimiento de la nacionalidad³¹ como un derecho humano fundamental ha permitido que el Sistema Universal y los Sistemas Regionales de Derechos Humanos hayan establecido unos estándares sobre el contenido y alcance de este derecho, y que además sea reconocido como tal. Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la nacionalidad se ha reconocido a nivel mundial. El artículo 15 de la Declaración establece, por un lado, que todas las personas tienen derecho a una nacionalidad y a cambiarla si así lo desean, y por otro, que no podrán ser arbitrariamente privadas de estos derechos. El derecho a la nacionalidad fue desarrollado en estos mismos términos en el artículo 19 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que reconoce que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad, y establecen unos deberes correlativos a cargo del Estado para alcanzar este fin³².

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la nacionalidad es *“uno de los derechos más importantes (...), después del derecho a la vida misma, porque todas las prerrogativas, garantías y beneficios que [la persona] deriva de su pertenencia a una comunidad política y social – el Estado —, provienen o son respaldados por este derecho”*. Es el derecho que permite que la persona adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades que surgen de esta pertenencia. Así, la nacionalidad implica el derecho a tener una conexión legal con un Estado, lo cual les garantiza a las personas contar con la protección de este. También permite desarrollar un sentido de identidad y garantiza sus derechos civiles, políticos, así como económicos, sociales y culturales.

³⁰ Cfr. Sentencia C-004 de 1998.

³¹ Cfr. Caso Nottebohm (Liechtenstein vs. Guatemala), segunda fase. Sentencia de 6 de abril de 1955. Corte Internacional de Justicia, ICJ Reports 1955, pág. 23. Específicamente, la nacionalidad es definida como *“la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado”* y es considerada como un derecho humano fundamental del cual se deriva la garantía de otros derechos.

³² Teniendo como base estos principios establecidos en ambas declaraciones, el alcance del derecho a la nacionalidad ha sido ampliado en diversos instrumentos de derechos humanos, por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo 18), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (artículo 29), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (artículo 9)

En otras palabras, el derecho a la nacionalidad ha sido descrito como “*el derecho a tener derechos*”³³, lo cual evidencia su particular importancia dentro de los atributos de la personalidad jurídica, que es lo que permite ese reconocimiento como sujeto de derechos.

Aunque en principio el reconocimiento de la nacionalidad depende de las regulaciones propias de cada Estado, esta competencia ha venido siendo sujeto de limitaciones en el marco del derecho internacional hasta llegar a la etapa actual, donde esta competencia está limitada por su deber de “brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia”³⁴. En ese sentido, la Corte Constitucional ha recordado que este vínculo legal o político-jurídico se erige como derecho fundamental que implica tres garantías: “*i) el derecho a adquirir[la], ii) el derecho a no ser privado de ella; y iii) el derecho a cambiarla*”³⁵; y ha destacado su relevancia y conexidad con el ejercicio de otros derechos como la dignidad humana, el nombre y el estado civil de las personas. Para esa Corporación, este vínculo legal significa “*la existencia jurídica del individuo y el disfrute de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, así como la delimitación de las responsabilidades políticas, sociales y económicas, tanto del Estado como de la persona*”³⁶.

En conclusión, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y nuestro ordenamiento constitucional, el derecho a la personalidad jurídica y a la nacionalidad son derechos fundamentales. Permiten tener una relación jurídica con un Estado que les garantice protección y adicionalmente es la puerta de ingreso para el disfrute de los demás derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. Es por ello que, aunque la competencia para definir las reglas de otorgamiento de la nacionalidad está en cabeza de los Estados, estos no pueden establecer criterios arbitrarios o discriminatorios que sean contrarios a los estándares internacionales de protección, especialmente considerando que la nacionalidad es un atributo necesario para constituir la personalidad jurídica de una persona, y la falta de ella puede implicar la apatridia.

3.2. La nacionalidad colombiana para hijos e hijas nacidos en el extranjero de madres y/o padres colombianos

El artículo 96 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 43 de 1993 establecen que la nacionalidad se puede adquirir de dos formas, por nacimiento o por adopción³⁷. Para obtener la nacionalidad colombiana (i) por nacimiento en territorio colombiano, uno de los padres debe ser natural o nacional colombiano, o si son extranjeros deberán estar domiciliados en Colombia al momento del nacimiento del bebé. Asimismo, se obtiene cuando (ii) la persona sea hija de padres colombianos, y haya nacido en el extranjero. En ambos casos debe considerarse que el nacimiento es un hecho sujeto a registro y, en consecuencia, debe ser inscrito en el registro civil³⁸. El segundo supuesto (ii) es el que la Corte debe tener en cuenta en el caso bajo estudio,

³³ACNUR. Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians No. 11. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Nationality%20and%20Statelessness.pdf>

³⁴Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, Párrafo 140. Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 256

³⁵Corte Constitucional. Sentencia T-421 de 2017. MP: Iván Humberto Escrucera Mayolo. Sentencia SU-696 de 2015 (12 de noviembre). M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁶Sentencia C-451 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁷Artículo 96, Constitución Política de 1991; Ley 43 de 1993, febrero 1. Diario Oficial 40.735.

³⁸Decreto 1260 de 1970, artículo 5.

ya que la accionante es una persona colombo-venezolana retornada a Colombia, quien realizó su registro de nacimiento extemporáneo en el período comprendido entre junio del 2016 y noviembre del 2020, específicamente el 6 de diciembre de 2016, y además presentó documentos apostillados.

Para el caso específico de hijos/as de padres colombianos nacidos en el extranjero, el Decreto 1260 de 1970³⁹ establece en sus artículos 47 y 48, que la inscripción del nacimiento debe realizarse en el consulado colombiano competente o, en su defecto, en la forma y modo prescritos por la legislación de cada país, en un plazo no mayor a un mes, contado desde la ocurrencia del nacimiento. No obstante, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017⁴⁰, establece la posibilidad de inscribir de manera extemporánea un nacimiento en el registro civil⁴¹.

En consecuencia, la exigencia de documentación apostillada para la inscripción extemporánea del registro de nacimiento, para quienes no nacieron en Colombia y son hijos de madre y/o padre colombianos, deriva en una barrera para acceder al derecho a la nacionalidad colombiana, como sucede en el caso bajo estudio. La exigencia de un requisito formal adicional para el reconocimiento de la nacionalidad, desconoce, no sólo la grave situación que enfrentan las personas venezolanas para acceder a documentos apostillados en su país, sino también la existencia de normas de mayor jerarquía que regulan expresamente el proceso a realizar de manera extraordinaria cuando las personas no puedan aportar documentación apostillada.

Estas barreras se ven acompañadas de otros obstáculos que persisten para recuperar la vigencia de los registros civiles y cédulas de ciudadanía que fueron anulados y cancelados con ocasión de la Resolución 7300 de 2021, en tanto que, algunas personas afectadas por las medidas de la RNEC cuentan con apostillas previas a 2015 —o tramitadas en los últimos años con gran esfuerzo, incluso colectivo—, que han puesto a disposición del Estado colombiano para su respectiva inscripción y no les ha sido posible obtener una copia auténtica de ello. Esto, dada la negativa de las registradurías o notarías en donde permanece su acta de nacimiento apostillada a colaborarles, y la falta de aceptación de copias simples sobre estos documentos para realizar una nueva inscripción por parte de las autoridades; situaciones a las cuales se suma a la falta de coordinación entre las autoridades registrales de los distintos niveles para solicitar los documentos entre sí. De los casos acompañados por la Red-LEM se ha evidenciado que la RNEC al adelantar el procedimiento no ha solicitado previamente, por ejemplo, documentos que reposan ante otras autoridades registrales o no ha orientado en sus derechos a la población, quien desde lugares lejanos ha debido dirigirse a la capital a solicitar información sobre su proceso.

Consideramos que la Corte debe ordenar a la RNEC que adopte las medidas necesarias para garantizar y respetar el derecho al debido proceso, y los principios que rigen la función administrativa, en particular el principio de coordinación. Es imprescindible que la RNEC no exija *“para efectos de trámites y procedimientos, el suministro de información que repose en*

³⁹ Decreto 1260 de 1970, artículos 47 y 48.

⁴⁰ Decreto 356 de 2017, marzo 3. Diario Oficial 50.164.

⁴¹ Decreto 356 de 2017, en su artículo 2.2.6.12.3.1 consagra que, para adelantar el registro de nacimiento extemporáneo, la persona solicitante o su representante debe acercarse ante el funcionario registral de cualquier oficina del territorio nacional, o a los consulados de Colombia en el exterior, y declarar bajo la gravedad de juramento que el nacimiento no se ha inscrito ante autoridad competente. Seguidamente, debe acreditar el nacimiento mediante registro civil de nacimiento otorgado en el exterior, debidamente apostillado y traducido.

los archivos de otra entidad pública”⁴², sobre todo cuando se trata de información que ya ha sido entregada a las autoridades registrales que deberían coordinar su sistema de información. Lo anterior, con el objetivo de evitar la privación arbitraria de la nacionalidad, así como consecuentemente de otros derechos fundamentales, como se explica a continuación.

4. VIOLACIÓN A DERECHOS Y AFECTACIONES DERIVADAS DE LA PRIVACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y LA NACIONALIDAD

La inaplicación del Decreto 1069 de 2015, que permite realizar el registro extemporáneo del nacimiento de las personas nacidas en el extranjero sin la necesidad de presentar documentos apostillados, así como la anulación masiva de los registros civiles y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía de nacionales colombianos, desconoce los estándares nacionales e internacionales a los que está sujeto el Estado colombiano en materia de garantía y protección al debido proceso, derecho a la nacionalidad, entre otros.

En esta sección explicamos, en primer lugar, por qué el procedimiento masivo de anulación de registros de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas vulnera el derecho al debido proceso de al menos 43.000 ciudadanos binacionales. Y, en segundo lugar, el impacto que el actuar de la RNEC ha tenido en otros derechos como el acceso a la salud, vida e integridad, al trabajo, entre otros.

4.1. Violación al derecho al debido proceso y a la personalidad jurídica

De acuerdo con los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil⁴³ que han acompañado y asesorado jurídicamente casos de anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas, las principales vulneraciones al derecho al debido proceso que se han podido identificar son:

a. Falta de notificación del inicio de la actuación administrativa: de acuerdo con las cifras de la Red-LEM, en particular de 302 casos acompañados por la Clínica Jurídica de los Andes, organizaciones de la sociedad civil Refugiados Unidos y la Federación Nacional de Personerías de Colombia - FENALPER, hasta febrero de 2023⁴⁴ se ha podido evidenciar que en la mayoría de los casos iniciados por la RNEC no existe una notificación de apertura de actuación administrativa por parte de dicha entidad. En efecto, en 192 de 213 registros analizados, las personas cuya cédula había sido cancelada nunca fueron citadas personalmente ni avisadas en debida manera de la decisión de anular su registro, esto representa más del 90% de la muestra. Por el contrario, las personas han conocido de la anulación de su registro civil al intentar ejercer sus derechos sin éxito. Algunas de ellas, en el momento en el que consultaban de manera virtual su puesto de votación para las elecciones legislativas nacionales del 13 de marzo de 2022. Otras

⁴² Decreto 12 de 2012. Artículo 9. Parágrafo.

⁴³ Ob.cit. Ciudadanía Cancelada derechos arrebatados.

⁴⁴ Como miembros de la Red-LEM ponemos de presente ante este Despacho las cifras más actualizadas con las que a la fecha esta red cuenta, precisando que aún se trata de cifras en proceso de actualización y, dados los retos que demanda la unificación de alguna información, algunos de los análisis no se realizan sobre el total de los casos conocidos. En el marco de la actualización de la información por parte de la Red-LEM, se ha encontrado que el 21,6% de las personas se enteraron en el marco de una verificación de documentos por parte de la autoridad policial o de la autoridad migratoria; 16,4% a raíz de un trámite relacionado con su afiliación a salud; 14% al procurar el ejercicio del derecho al voto; 6,1% por comunicación de un establecimiento bancario; y 8,5% a raíz de la alarma presentada a raíz de las noticias nacionales o la cancelación del documento de un ser cercano.

se han enterado por cuenta de su Entidad Promotora de Salud, la cual les informaba su desafiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud como consecuencia de la cancelación de su cédula de ciudadanía. Asimismo, otras personas conocieron sobre su situación porque no pudieron acceder a sus productos financieros, debido a que sus cuentas se encuentran bloqueadas, o porque han sido detenidas por la Policía Nacional en el marco de operativos de verificación de documentos o por la autoridad migratoria al momento de salir o ingresar al territorio nacional⁴⁵.

b. Vulneración de los derechos a ser oído y a la defensa: la ausencia o indebida notificación a las personas afectadas por dicha medida ha limitado su derecho a la defensa, es decir, a ser oídos por parte de la RNEC, y a aportar o solicitar pruebas antes de que se ordene la anulación de su registro civil de nacimiento y consecuente cancelación de su cédula de ciudadanía.

En ese sentido, además, la RNEC desconoce el artículo 73 del Decreto-Ley 2241 de 1986⁴⁶ que establece su deber de escuchar a las personas en el trámite de impugnación de la cédula. Deber que además fue reiterado por la Corte Constitucional en las sentencias T-006 de 2011⁴⁷ y T-375 de 2021, donde establece que, todas las partes deben contar con la posibilidad de ser escuchadas de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía, con el fin de que se garanticen sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso.

c. Falta de motivación: si bien es cierto que la Resolución 7300 de 2021 establece que basta con que se cumpla con una de las causales de nulidad formal del registro civil de nacimiento, establecidas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, de los casos que conoce la Red-LEM, en particular la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de Los Andes, Refugiados Unidos y FENALPER, no hubo argumentación, ni valoración probatoria suficiente para determinar que el registro de las personas que acompañan jurídicamente sea presuntamente inválido.

Con respecto a este aspecto, es importante señalar al menos dos cosas. La primera, que la Corte ha advertido que la motivación de las decisiones no se reduce a la presentación de argumentos ligados a la aplicación formal de las normas, sino que, por el contrario, exige la exposición de razones suficientes que expliquen de manera clara, detallada y precisa el sentido de la determinación adoptada. La segunda, es que la protección de los derechos humanos debe considerarse en favor de las personas migrantes refugiadas y retornadas en el territorio colombiano⁴⁸.

d. Actuación masiva, no individualizada: la Red-LEM ha constatado que a través de las resoluciones de anulación que han podido conocer las organizaciones civiles y las clínicas jurídicas, la anulación de registros de nacimiento y la cancelación de cédulas de ciudadanía, se realiza en grupos de cincuenta (50) personas, de fecha 25 de noviembre de 2021, donde no se identifica de manera individual, de qué forma el registro civil de cada una de ellas, presuntamente, adolece de alguna falencia que amerite su anulación, de conformidad con el

⁴⁵ Ibidem Red-LEM pág. 24.

⁴⁶ Decreto Ley 2241 de 1986, julio 15. Diario Oficial 37.571.

⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-006 de 2011 (14 de enero). M.P. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-066-11.htm>

⁴⁸ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011. Sentencia SU 397 de 2021. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

Decreto 1260 de 1970⁴⁹. A la fecha, la Red tiene conocimiento de al menos 202 resoluciones que, al agrupar cada una de ellas 50 casos, equivalen al conocimiento de 10.100 personas afectadas.

e. Rechazo de los recursos por una misma autoridad y desconocimiento del sistema jurídico colombiano: gran parte de los recursos interpuestos por las personas afectadas por las resoluciones de anulación de registros civiles y la consecuente anulación de cédulas de ciudadanía, han sido rechazados por la RNEC al ser considerados extemporáneos. Lo anterior, desconociendo, la ausencia de una debida y diligente notificación por parte de la RNEC.

A esto se suma un desconocimiento por el funcionamiento del ordenamiento jurídico colombiano, dado que son personas que en su mayoría recientemente han retornado al país, lo que de entrada es una barrera para conocer qué deben hacer y cómo deben proceder en este caso en particular. Asimismo, son personas que, en su mayoría, no están en la capacidad económica para contratar los servicios de un profesional en derecho⁵⁰.

f. Transgresión del principio de legalidad: llama la atención que la RNEC inició los procesos de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía, años después del reconocimiento de la nacionalidad colombiana. Es decir, que las autoridades no advirtieron ninguna irregularidad al momento de realizar el registro extemporáneo de nacimiento. Sin embargo, este accionar de la RNEC es contrario a lo establecido en el Decreto 1069 de 2015⁵¹ (modificado por el Decreto 356 de 2017) que establece la posibilidad de inscribir de manera extemporánea un nacimiento en el registro civil, a través de la presentación de una solicitud por escrito en la que se fundamente la extemporaneidad del registro. Además, permite que, en caso de no poder acreditar el nacimiento de la forma establecida en el artículo 45 del Decreto 1260 de 1970⁵², *“la persona solicitante, o su representante, deberá acudir con dos testigos hábiles, quienes prestarán declaración juramentada mediante la cual manifestarán haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento del o de la solicitante”*⁵³.

Con respecto a este punto, es importante señalar al menos dos cosas. La primera, que la Corte Constitucional ha señalado que es inconstitucional trasladar a los administrados las consecuencias de la conducta omisiva de los agentes del Estado, situación que se observa en el

⁴⁹ Decreto 1260 de 1970, julio 27. Diario Oficial 33.118. Art. 104. *“Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones: 1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia. 2. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción. 3. Cuando no aparezca la fecha y el lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario. 4. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos o éstos. 5. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de ésta”*.

⁵⁰ Ob. Cit. Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas. Pág. 27.

⁵¹ Los artículos 2.2.6.12.3.3.y 2.2.6.12.3.4 del Decreto 1069 de 2015 establecen que, cuando existe duda razonable sobre las personas, los hechos o circunstancias que los sustenten, o la información no corresponde a la realidad, la autoridad competente se abstendrá de autorizar la inscripción, y si, derivado del análisis de la solicitud se evidencia la comisión de una presunta conducta punible, la misma se deberá denunciarse.

⁵² El artículo 45 del Decreto 1260 de 1970 consagra que, para adelantar este trámite, la persona solicitante o su representante debe acercarse ante el funcionario registral de cualquier oficina del territorio nacional, o a los consulados de Colombia en el exterior, y declarar bajo la gravedad de juramento que el nacimiento no se ha inscrito ante autoridad competente. Acto seguido, debe acreditar el nacimiento mediante registro civil de nacimiento otorgado en el exterior, debidamente apostillado y traducido.

⁵³ Decreto 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”, artículo 2.2.6.12.3.1., numeral 5

comportamiento de las registradurías y notarías que adelantaron las inscripciones extemporáneas de nacimiento⁵⁴. La segunda, es que se vulnera el principio de legalidad debido a que el director nacional del registro civil y el director nacional de identificación no se ciñen a los procedimientos establecidos en la Resolución 7300 de 2021 para garantizar, en particular, el derecho a la defensa de los administrados. Adicionalmente, debe destacarse que dicha Resolución es posterior a los registros civiles de nacimiento que la entidad anuló.

Los párrafos anteriores dejan ver que la RNEC no ha actuado con la debida diligencia y, por el contrario, sus actuaciones han sido arbitrarias y han vulnerado el derecho al debido proceso administrativo, en concreto en los procedimientos de anulación de registros civiles y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía. Dicha actuación de la RNEC además, como se explicó en la sección 3, es violatoria del derecho a la personalidad jurídica, cuya negación tiene “una incidencia directa en el pleno goce de otros derechos fundamentales y puede significar también su vulneración⁵⁵”. Además, es una actuación desproporcionada e irrazonable, en la medida en que no da a la persona la posibilidad de subsanar algún error o inconsistencia en un documento que fue, con base en el principio de confianza legítima, otorgado por la autoridad registral⁵⁶.

4.2. Afectaciones derivadas de la privación a la personalidad jurídica y la nacionalidad

El informe “*Ciudadanía cancelada: derechos arrebatados*”⁵⁷ mostró que esta situación ocasionó un daño multidimensional y prevenible entre personas de distintos niveles socioeconómicos y a las personas más vulnerables, cuyos efectos se extendieron mediante un efecto “*derrame*” hacia familiares y círculos sociales cercanos, afectando sobre todo a niños y niñas de padres/madres en esta situación.

a. Afectaciones a derechos: libertad, trabajo y otros, sin distinción de edad, género, posibilidades económicas, entre otros.

Como consecuencia de la cancelación de sus documentos, las personas afectadas no sólo han sufrido una violación de los derechos a la personalidad jurídica, a la nacionalidad y a las garantías judiciales y protección judicial, sino también han perdido sus trabajos, han enfrentado dificultades para movilizarse libremente por el territorio y se les impidió ejercer sus derechos políticos. Asimismo, las afectaciones no se vieron limitadas a individuos, sino que también se han extendido a familiares de manera indirecta.

Por ejemplo, sus empleadores decidieron terminar los contratos laborales ante la imposibilidad de consignarles el salario en una cuenta de ahorros, debido a que los bancos habían suspendido sus cuentas al recibir las alertas de la RNEC⁵⁸. Adicionalmente, al ser excluidos del SGSSS,

⁵⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2021. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-241 de 2018. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶ Op. Cit. Informe Red-LEM. Pág. 29.

⁵⁷ Ob. Cit. Ciudadanía cancelada: derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia.

⁵⁸ En el informe Ciudadanía arrebatada, derechos cancelados (vide supra), por ejemplo, se documentan pérdidas financieras devastadoras para individuos con registros y cédulas anuladas, así como una expulsión al mercado laboral informal en donde reciben salarios menores y no tienen prestaciones laborales. También se documenta inseguridad alimentaria y de vivienda entre las familias a raíz de las pérdidas económicas.

los empleadores tampoco podían realizar los pagos de prestaciones sociales, por lo que era imposible continuar en esquemas laborales formales, bajo el cumplimiento de lo dispuesto en la ley.

Uno de los medios más frecuentes por los que las personas afectadas conocieron la situación de su documento ocurrió a través de detenciones policiales, en las que se les requería para comprobar el estado de su cédula y al identificar su cancelación, se les retenía indefinidamente el documento de identidad y se han documentado casos en los cuales se detuvieron a individuos en Unidad de Reacción Inmediata durante más de doce horas⁵⁹. Esto supuso que muchos de los afectados tuvieran miedo de salir a la calle y su libre circulación se viera afectada, ante el riesgo de ser sometidos a procesos sancionatorios, e incluso, a deportaciones. Sobre este punto se pasa a profundizar dada la gravedad que esto constituye en términos de cumplimiento de obligaciones del Estado colombiano.

b. Afectaciones derivadas de la imposición de sanciones migratorias: pasar de ser reconocidos como nacionales colombianos a personas migrantes en situación irregular

Quizá la arista más compleja y grave de la problemática que ocupa a la Corte es que el procedimiento administrativo de anulación del registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de la cédula no solo afecta el derecho a la nacionalidad y el ejercicio de la personalidad jurídica, sino que puede conllevar tanto a sanciones migratorias como penales. Si bien la Resolución 7300 de 2021 de la RNEC define “cancelación de cédula por falsa identidad” como un procedimiento de carácter administrativo, el artículo 12 de la misma norma señala lo siguiente: “Si durante la actuación se advierten hechos que puedan ser tipificados como delito o de incidencia disciplinaria o administrativa en la información recopilada, se adelantarán las actuaciones correspondientes”.

Por su parte, el Decreto 1067 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores establece que el director de Migración Colombia, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar, podrá ordenar la expulsión del territorio a un extranjero incurso en alguna de las causales consagradas en la norma, entre las que se encuentra “Estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país”⁶⁰.

Ahora bien, la falsa identidad por la cual se cancela la cédula no constituye en sí misma un delito. Lo que sí puede ocurrir es que, en el marco del procedimiento administrativo, se evidencie la comisión de un delito. Por ejemplo, el Código Penal ha tipificado como delito el uso del documento falso, que ocurre cuando la persona sabe que el documento es falso y pretende utilizarlo como si fuese auténtico⁶¹. En el caso bajo revisión de la Corte, precisamente la discusión radica en dos elementos centrales: primero, que la actuación de la RNEC fue arbitraria y no hubo garantías del debido proceso que permitieran a la accionante defenderse

⁵⁹ En el informe Ciudadanía arrebatada, derechos cancelados (vide supra) se recogieron y analizaron los testimonios de tres personas que fueron detenidas por supuesta falsificación de identidad, dos de los cuales recuperaron la cédula mediante tutela de derechos. En la URI los tres individuos relatan haber sufrido tratos discriminatorios, además de que esta experiencia generó miedo y desconfianza a la policía. El miedo a encontrarse con las autoridades a raíz de esta experiencia limitó severamente su libre circulación, tal como se constata en el informe.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, artículo 2.2.1.13.2.1.

⁶¹ Congreso de Colombia. Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, artículo 291.

frente al argumento de la presunta falsedad de sus documentos⁶² y, segundo, aunque relacionado con el primero, que no fue notificada oportunamente del inicio de la actuación administrativa de anulación del registro. Lo anterior significa que no pudo haber sabido que sus documentos estaban cancelados y siguió haciendo uso de ellos, ni tampoco pudo defenderse en el procedimiento de anulación. Si bien esto no fue determinante en este caso, es un riesgo al que al menos decenas de afectados se están enfrentando.

Este riesgo atiende a dos razones. La primera de ellas es que, al aplicarles a los casos la Resolución 7300 de 2021, la anulación del registro civil y consecuente cancelación de la cédula de ciudadanía se da por una llamada *falsa identidad*⁶³, la cual se debe poner en conocimiento de las autoridades competentes⁶⁴ como la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia⁶⁵. De esta manera, es alta la probabilidad de asociar una *falsa identidad* con el “*estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano*”, causal catalogada como gravísima⁶⁶ y sancionada con la expulsión del territorio⁶⁷.

La segunda razón, responde a una situación más práctica, pues se trata de personas que tras años de identificarse como nacionales colombianos no cumplen con los requisitos o no cuentan con los recursos para acceder a otro medio de regularización migratoria; entiéndase esto como una visa —para lo cual es necesario un pasaporte diferente al colombiano— y, en el caso de las personas colombo-venezolanas, un Permiso por Protección Temporal. En efecto, esta situación supone altos costos económicos para un número significativo de la población perjudicada, lo cual se suma a las imposibilidades materiales y jurídicas a las que se enfrentan las personas colombo-venezolanas, principales afectadas⁶⁸.

⁶² Documentos que debieron ser expedidos tras un análisis cuidadoso de la oficina registral para establecer la veracidad del nacimiento y comprobar la identidad de los denunciados al momento de efectuar la inscripción extemporánea en el registro civil. Ello, conforme a los artículos 2 del Decreto 2188 de 2001 y 2.2.6.12.3.3 del decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017; deber que también ha reconocido esta Corte en sentencias como la T-375 de 021.

⁶³ Este es un concepto que, si bien se cita en el Código Electoral colombiano al referirse a la falsa identidad o suplantación (artículos 67 y 68) no se menciona en el decreto 1260 de 1970, por el cual se expide Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, el cual establece las causales de nulidad formal de un registro del estado civil colombiano.

⁶⁴ Decreto Ley 2241 de 1986, del 15 de julio. Por el cual se adopta el Código Electoral. Artículo 68 (Diario Oficial No. 37.571 de 1o. de agosto de 1986); Resolución 7300 de 2021, del 27 de julio. Por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad. Artículo 9. Parágrafo.

⁶⁵ La totalidad de resoluciones del 25 de noviembre de 2021 conocidas por esta red incluyen como en el Resuelve la orden de comunicar la decisión por medio de secretaría común a “...Migración Colombia, para los trámites pertinentes”.

⁶⁶ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 2357 de 2020 “Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”, artículo 15.

⁶⁷ Decreto 1067 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Artículo 2.2.1.13.2.1, numeral 4. (Diario Oficial No. 49.523, de 26 de mayo de 2015).

⁶⁸ De acuerdo con los datos presentados por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 22 de junio de 2022, en la audiencia número 6 de 184 periodos ordinarios sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la “Situación del derecho a la nacionalidad de personas migrantes en Colombia”, el 64% de las personas afectadas nacieron en Venezuela. En efecto, de 39.734 registros civiles de nacimiento colombianos, 25.439 corresponden a personas nacidas en Venezuela.

Aquí además juega un papel fundamental la presunción de inocencia. Esta garantía, que hace parte a su vez del derecho al debido proceso, no solo está consagrada en el artículo 29 de la Constitución, sino también en los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁶⁹, 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En los casos de cancelación de cédula, por la gravedad de las consecuencias que tiene tal actuación, la presunción de inocencia y el cumplimiento de las demás garantías del debido proceso, resulta un asunto absolutamente trascendental.

Este procedimiento, que tiene el potencial de afectar profundamente el goce de la personalidad jurídica por las especiales condiciones que se encuentran las personas migrantes, retornadas y refugiadas, debe necesariamente respetar la presunción de inocencia y ser llevado a cabo con una protección reforzada de todas las garantías del debido proceso administrativo. En ese mismo sentido, no debe haber lugar a sanciones penales ni de carácter administrativo por razones migratorias, sin que antes no se haya verificado que efectivamente la persona sí se encuentra incurso en un delito o en una causal de sanción migratoria. De lo contrario, la sanción resultaría a todas luces desproporcionada cuando, además de todos los obstáculos que la persona enfrenta al ver su cédula cancelada, puede enfrentar una sanción corporal o incluso una expulsión del territorio nacional.

Para entender la gravedad de lo anterior, se recuerda que la mayoría de afectados retornaron a Colombia huyendo de una emergencia humanitaria compleja⁷⁰. Muchas debieron ingresar y permanecer en Colombia de forma irregular dados los cierres de la frontera colombo-venezolana⁷¹ o la imposibilidad de tramitar un pasaporte⁷² y, dado un amplio desconocimiento de la norma y la esperanza de ser acogidos por Colombia —el Estado del que eran originarios sus ascendientes— no solicitaron una protección internacional a través de, por ejemplo, el reconocimiento de la condición de refugiados⁷³.

⁶⁹Además, reconocido en la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no únicamente en esferas penales, sino en cualquier tipo de proceso. Corte IDH. Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331; Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 153; Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párr. 183; Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 228.

⁷⁰Cartaya Febres, Vanessa; Reyna Ganteaume, Feliciano y Ramsey, Geoff. “Venezuela emergencia humanitaria compleja. Respuesta humanitaria, desafíos para la sociedad civil”. WOLA. Noviembre de 2020. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-Vanessa-Cartaya-1.pdf>; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). “Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos”. Actualización I, mayo 21 de 2019. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

⁷¹Hernández, Alicia. “4 cambios que conlleva para Venezuela y Colombia la reapertura de su frontera común”. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63012747>

⁷²Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. “Desprotegidos. Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior”. 2021. <https://elucabista.com/wpcontent/uploads/2021/04/2021-03-30.-Desprotegidos.-Impacto-de-la-ausencia-deservicios-consulares-en-los-derechos-de-la-poblacion-venezolana-en-el-exterior.pdf>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “CIDH observa persistencia en afectación a los derechos humanos en Venezuela”. 5 de abril de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/091.asp>

⁷³Es necesario precisar que, para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, debe estarse fuera del país de su nacionalidad. En este sentido, las personas colombianas, antes de que sus cédulas fueran canceladas, no podían contar de forma concomitante con una cédula de ciudadanía y una solicitud de reconocimiento de la

Al respecto, el Estado colombiano, como Estado receptor, ha debido “(...) garantizar la disponibilidad de condiciones dignas para la reintegración de los retornados y deportados, su acceso a justicia en los casos de violación de los derechos humanos durante el retorno, deportación, repatriación o expulsión, su acceso a servicios de salud emocional y mental que promuevan la reconstrucción de su proyecto de vida, y la no criminalización ni revictimización de tales personas, sin discriminación”⁷⁴. Contrario a ello, estas personas se han visto sometidas a múltiples vulneraciones que constituyen una doble sanción —con todos los impactos que ello tiene para su vida y la de sus familiares—⁷⁵; el temor de ser multados⁷⁶, deportados⁷⁷ o expulsados de su país⁷⁸ y, con ello, verse forzados a regresar a su Estado de nacimiento.

De la prohibición de expulsión de nacionales

Ahora bien, como se ha dicho, una de las sanciones migratorias a las cuales puede ser sometida una de las personas afectadas por la privación arbitraria y masiva de la nacionalidad en que ha incurrido la RNEC es la expulsión del territorio nacional. La expulsión de personas del territorio del que son nacionales está expresamente prohibida por el artículo 22.5 de la CADH. Esto es así debido a que, pese a que los Estados puedan establecer mecanismos de control con respecto a personas que no sean nacionales suyas, imponer estas medidas con respecto a sus nacionales iría en contra de su derecho a la libre circulación y residencia⁷⁹. La Corte IDH, además, ha agregado que en estos procesos las personas deben ser tratadas como migrantes o

condición de refugiados en Colombia. Luego de la cancelación de sus documentos, en su mayoría llevaban más de un año establecidos en el país, por lo que, teniendo el derecho a la protección nacional y superar el tiempo de dos meses establecido para solicitar una protección internacional en Colombia, quedaron desprotegidos en este país.

⁷⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas”. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf>

⁷⁵ Además de lo expuesto en este texto, se recomienda consultar el informe presentado por esta Red ante la CIDH en septiembre de 2022: Becerra, C., Castillo, I., Dib-Ayesta, L., Orozco Naranjo, M., Paredes, D., Pelacani, G. y Vega, M. “Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas”. Red de Litigio Estratégico en Migración. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/InformeRed-LEM-Anulacion-y-cancelacion.pdf> y el informe que nos permitimos allegar titulado “Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia”.

⁷⁶ Decreto 1067 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Artículo 2.2.1.13.1, numerales 6, 11, 12, 13, 18 y 30 principalmente. (Diario Oficial No. 49.523, de 26 de mayo de 2015). En este punto llamamos la atención sobre casos en los que, incluso contando la persona con pasaporte venezolano, se le ha negado su ingreso al país como extranjero para no incurrir en la causal establecida en el numeral 30 citado, de manera que las personas quedan sometidas a una irregularidad incluso teniendo los medios de identificarse como extranjeros.

⁷⁷ Decreto 1067 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Artículo 2.2.1.13.1.2, numerales 1, 3, 5 y 6 principalmente; artículo 2.2.1.11.2.12 (Diario Oficial No. 49.523, de 26 de mayo de 2015). En este último se incluyen como causales de permanencia irregular el haber ingresado legalmente, pero permanecer en el país una vez vencido el término concedido en la visa o permiso respectivo, así como permanecer en Colombia con documentación falsa.

⁷⁸ Decreto 1067 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Artículo 2.2.1.13.2.1, numeral 4. (Diario Oficial No. 49.523, de 26 de mayo de 2015).

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habbal y otros vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Excepciones Preliminares y Fondo. Párrafo 38, página 12. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_463_esp.pdf

refugiadas —debido a la doble afectación mencionada anteriormente— caso tal en el que deben ser aplicadas las garantías previstas por el artículo 22.6⁸⁰ de la CADH, el principio de no devolución⁸¹ y el de no sanción por ingreso y permanencia irregular de personas extranjeras y con necesidad de protección internacional.

Colombia, al reconocer la nacionalidad colombiana a las más de 43.000 personas que han sido afectadas, les prometió protección nacional. Sin embargo, al dejarles sin una identificación válida para desarrollar su vida en el territorio, las ha dejado completamente desprotegidas. Por esta razón, y para evitar que se prolongue esta revictimización a la que se han visto sometidas las personas a quienes se las ha privado arbitrariamente de su nacionalidad, se solicita a la Honorable Corte Constitucional la modulación del efecto de su fallo de tutela con el fin que sea *inter comunis*, como se detallará en el apartado 4.2 de este escrito.

c. Afectaciones a los derechos fundamentales de sujetos de especial protección dentro de la población migrante

Tal y como consta en el informe de la Red-LEM, se documentaron casos de personas con enfermedades catastróficas (cáncer, insuficiencia renal o el Virus de Inmunodeficiencia Humana – VIH) y de personas en situación de discapacidad, que requieren acceso a medicina y a profesional especializado de manera frecuente. Esto mismo ocurre con las personas gestantes, que en el ejercicio de sus derechos reproductivos requieren atención en sus controles prenatales, de parto y posnatales. Con ocasión de la cancelación de sus documentos y la subsecuente desafiliación del Sistema de Seguridad Social en Salud, estas personas sufrieron una violación de su derecho a la salud.

i. Apatridia y riesgos de apatridia de niños, niñas y adolescentes

Si bien en el caso en concreto no hay suficientes elementos para afirmar que el hijo de la accionante se encontrara en situación de apatridia o riesgo de apatridia, es importante mencionar que si el registro civil del padre o la madre de un ciudadano colombiano nacido es anulado y su cédula de ciudadanía es cancelada, la nacionalidad del niño o niña puede ser cuestionada. Si estos niños y niñas no tienen acceso a otra nacionalidad, se consideran apátridas. Además, si los padres tienen doble nacionalidad, la situación de apatridia de sus hijos e hijas ocurre cuando es imposible registrar al niño o niña como nacional de su otro país, como ocurre con varios menores que huyeron de Venezuela sin contar con el registro que diera cuenta de su reconocimiento como nacionales de este Estado y en Colombia como se ha expuesto no es posible acceder al trámite consular. Por lo tanto, la cancelación de cédulas de ciudadanía y la anulación de registros civiles de nacimiento puede generar apatridia o riesgo de apatridia para los/las/les hijos/as/es de las personas afectadas.

ii. Personas trans

Esta situación afecta de manera diferenciada a las personas trans, que requieren la prestación continua de los servicios de salud relacionados con servicios de terapia de reemplazo hormonal o tratamiento integral de reafirmación sexual, más allá del tratamiento endocrino. La

⁸⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 22.6: “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”.

⁸¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”).

cancelación de documentos de identidad no solo genera una afectación de su derecho a la salud, sino también del derecho a la identidad, debido a que estas personas ya habían incurrido en altos costos para la corrección de los componentes de nombre y sexo en su cédula de ciudadanía y habían realizado todo tipo de trámites relacionados (afiliación en el sistema de salud, apertura de cuentas, suscripción de contratos).

5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

5.1 Sobre la vulneración a los derechos fundamentales de la accionante. En esa línea, a lo largo de este escrito sostenemos que en el caso bajo estudio se han vulnerado los derechos fundamentales de la accionante a la igualdad y no discriminación (artículo 13), al debido proceso (artículo 29), la nacionalidad y a la personalidad jurídica (artículo 96) -que por demás, condicionan el acceso a múltiples prestaciones y garantías fundamentales como se pudo evidenciar en este caso-.

Es importante recordar que la nacionalidad es un derecho humano y fundamental de especial significado y su reconocimiento produce una serie de derechos y deberes, cuyo ejercicio está condicionado al vínculo con el Estado del que se es nacional⁸². En ese sentido, con relación al caso bajo estudio, el Estado colombiano tiene el deber de proteger la situación jurídica de las personas dentro de su territorio, en tanto debe “prevenir, evitar y reducir la apatridia” y “(...) brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación”⁸³. Lo anterior implica que, aunque los Estados tengan una amplia discrecionalidad para la regulación del derecho a la nacionalidad, dicha discrecionalidad está limitada por el deber de protección integral de los derechos humanos⁸⁴.

Es de resaltar además que, el caso objeto de estudio, también se enmarca en una práctica violatoria del derecho al debido proceso. De acuerdo a las actuaciones de la RNEC: (i) esta entidad no le notificó a la accionante, o se hizo de manera indebida, sobre la existencia de un proceso de anulación de registro, sólo fue hasta el día en que ella consultó su puesto de votación para las elecciones de 2022 que supo que su cédula estaba cancelada; y (ii) la Resolución 15129 del 25 de noviembre de 2021, que ordenó anular el registro civil de nacimiento y cancelar la cédula de ciudadanía de la accionante, carece de motivación, un vicio que por demás agrava y dificulta la defensa de las personas, como ya se explicó.

Por otro lado, la Resolución 32575 de 24 de noviembre de 2022, que revocó parcialmente la Resolución 15129, obedece a una práctica sistemática de la RNEC en la que revisa un caso y emite una resolución de revocatoria parcial, después de ser notificada del auto admisorio de una acción de tutela interpuesta por una de las personas afectadas (en este caso, el 23 de noviembre de 2022). Es decir, la RNEC estudia los casos en concreto y decide retrotraer sus efectos de manera inmediata, ante la posibilidad de que su actuar sea evaluado por el juez de tutela.

Es por todo lo anteriormente expuesto que este caso, al igual que los otros que han sido de conocimiento de la Red-LEM, se enmarca en una privación arbitraria de la nacionalidad al no

⁸² Corte Constitucional. Sentencia T-209 de 2022. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸³ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, Párrafo 140. Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 256

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- Gloria Stella Ortiz Delgado

respetarse el debido proceso, ni considerar las normas que regían al momento de inscripción del nacimiento, ni los riesgos para sujetos de especial protección constitucional que suponía la cancelación del documento emitido años atrás. Asimismo, la decisión de anulación del registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de la cédula de la accionante se fundamenta en la Resolución 7300 de 2021, norma posterior a las inscripciones que desconoce, esto es, por un lado, el artículo 2.2.6.12.3.1., numeral 5 del Decreto 1069 de 2015, y por otro, la obligación que tienen los funcionarios públicos de motivar debidamente sus decisiones y de no solamente presentar argumentos ligados a la aplicación de la norma⁸⁵.

En conclusión, al igual que los más de 43.000 casos de la anulación de registros civiles de nacimiento y posterior cancelación de cédulas por parte de la RNEC, en su mayoría colombo-venezolanos, este caso derivó en violaciones a los derechos al debido proceso, la personalidad jurídica, la nacionalidad, entre otros derechos, que al tratarse de actuaciones masivas no se exponen de manera congruente las razones de hecho y derecho que motivó la actuación de la RNEC. La RNEC no evaluó los aspectos de legalidad, proporcionalidad y necesidad, que implicaban valorar los impactos que esto generaría en la vida de los individuos y sus familias, así como el riesgo de apatridia (de *facto* y de *iure*) que supone la medida para niños, niñas y adolescentes.

5.2 Sobre la procedencia de los efectos *inter comunis* en este caso concreto. En este caso estamos ante la violación sistemática, masiva y generalizada de los derechos fundamentales de 43.000 personas que se encuentran en circunstancias similares a las de la accionante. Esta situación exige que la Corte Constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, adopte una decisión que no se limite a un caso en concreto, sino que pueda solucionar de manera más amplia un problema que se presenta y se sigue presentando, pese a que ya existen precedentes en la materia.⁸⁶

El artículo 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 prevén que los fallos de tutela tienen efectos *inter partes*. Sin embargo, la Corte Constitucional ha entendido que, en cumplimiento de la función de salvaguardar la integridad de la Constitución, previsto en el artículo 241 superior, es posible extender las consecuencias de las órdenes que adopta en sentencias de tutela a otras personas que están por fuera de los vínculos procesales del trámite de tutela, a través de los efectos *inter comunis* e *inter pares*.

Los efectos *inter comunis* son definidos por la Corte Constitucional como una manera de amplificar una decisión que usa cuando evidencia que, debido a las particularidades fácticas del caso, el accionante pertenece a un grupo de personas cuyos intereses son: o (i) inversamente proporcionales, “*por lo que las órdenes que imparta pueden afectarlas en distinto grado y, por ello, resulta necesario tomar las medidas correspondientes para atender adecuadamente dicha tensión*”; o⁸⁷ (ii) **paralelos y, bajo los principios de igualdad, economía procesal o la**

⁸⁵ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011. Sentencia SU 397 de 2021. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2021. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-037 de 2019. En la sentencia SU-1023 de 2001, la Corte Constitucional consideró que la orden dirigida al liquidador de la Compañía de la Flota Mercante S.A., que consistió en que le otorga prelación al pago de las mesadas de jubilación sobre otras clases de créditos, debía tener efectos *inter comunis*, pues no podría beneficiar exclusivamente a los accionantes son desconocer los intereses de los demás acreedores pensionales de la sociedad, en el entendido de que “*a los pensionados de una empresa en liquidación obligatoria que no dispone de los recursos suficientes para cumplir siquiera con las obligaciones preferentes en materia pensional, les asiste el derecho de beneficiarse, en igualdad de condiciones, de la distribución de los activos disponibles en la liquidación.*”

especial protección constitucional que tienen ciertos sujetos, “*se torna imperioso que las consecuencias del fallo se extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad*”⁸⁸.

En el presente caso es necesario que la Corte Constitucional proteja los derechos fundamentales al debido proceso, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y demás derechos conexos de las personas que se encuentran en similares condiciones que la accionante. Esto debido al déficit de protección de los derechos fundamentales que se evidencia con la anulación masiva de registros de nacimiento y la cancelación de cédulas por parte de la RNEC, debido a que, al menos 43.000 ciudadanos binacionales se encuentran en la misma situación de la accionante. El fallo con efectos *inter comunis* en este caso se sustenta en las siguientes razones:

(i) La RNEC ha anulado y cancelado más de 43.000 registros civiles de nacimiento y cédulas de ciudadanía de personas colombo-venezolanas, que realizaron su registro de nacimiento extemporáneamente, de conformidad con lo establecido en la Resolución 7300 de 2021. Ello implica que no se trata de una actuación administrativa particular, de desconocimiento de derechos fundamentales de una persona determinada —mujer, cabeza de familia, hija de padre colombiano nacida en el extranjero—, sino que se trata del desconocimiento sistemático, masivo y generalizado de derechos fundamentales de un grupo poblacional, al cual pertenece la accionante.

(ii) La RNEC, producto de la aplicación de la Resolución 7300 de 2021, ha desconocido el derecho fundamental al debido proceso de este grupo poblacional, pues: (a) la RNEC no ha realizado las debidas notificaciones de apertura del proceso administrativo y los actos administrativos que anulan los registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas; (b) en las actuaciones la RNEC ha negado la garantía del derecho a la defensa y a ser oído de las personas afectadas con la anulación; y (c) se encuentra probado que la RNEC analiza de manera grupal y masiva (en grupos de 50 personas) la legalidad de los registros civiles de nacimiento, sin realizar consideraciones particulares de cada una de las personas afectadas y, por tanto, desconociendo el deber de motivación de los actos administrativos.

(iii) las personas afectadas por las actuaciones administrativas de la RNEC pertenecen a la población migrante, es decir, hacen parte un grupo de personas que son sujetos de especial protección constitucional⁸⁹ que, por una parte, se les han desconocido en similares condiciones sus derechos fundamentales al debido proceso y al principio de legalidad y, por otra parte, esta masiva vulneración de derechos fundamentales conlleva el desconocimiento de otras garantías,

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-037 de 2019. Asimismo, en la sentencia SU-587 de 2016, la Corte Constitucional, al encontrar vulnerados los derechos fundamentales de los accionantes debido a la decisión de Colpensiones S.A. de dejar en suspenso, en virtud de razones de sostenibilidad y protección de los recursos parafiscales, el goce de la pensión especial de invalidez que le fuera reconocida por su calidad de víctima del conflicto armado, de acuerdo con la Ley 418 de 1997, consideró que la protección del derecho fundamental a la seguridad social no solo debía beneficiar al accionante, sino que también tenía que proteger a todas las personas que se encontraban en una situación igual, “*pues se trataba de un grupo poblacional (víctimas del conflicto armado) que merece, en virtud de la Constitución y de los tratados internacionales, de una especial protección por parte del Estado*”.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-500 de 2018 y T-530 de 2019 y SU-397 de 2021. En estas últimas providencias, la Corte Constitucional expuso que “*no puede olvidarse en este punto que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran y que se deriva, entre otros factores, del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, el idioma en que se realizan aquellas prácticas, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, aunado a su condición de irregularidad, aspectos que los convierten en individuos pertenecientes a un grupo vulnerable*”

tales como la personalidad jurídica, el trabajo, la salud, entre otros derechos de este grupo poblacional.

En este sentido, debido a que existe una vulneración masiva, generalizada y sistemática de derechos fundamentales de un grupo poblacional por parte de una autoridad pública — RNEC—, a partir de patrones fácticos similares —anulación del registro civil de nacimiento y cancelación de cédula— y jurídicos —desconocimiento de garantías del derecho al debido proceso, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad y otros derechos fundamentales—, es necesario que la Corte Constitucional no sólo proteja los derechos fundamentales de quien interpuso la presente acción de tutela, sino de todas aquellas personas que comparten la misma situación jurídica y fáctica de la accionante y que enfrentan las mismas afectaciones a sus derechos fundamentales, como consecuencia de las actuaciones inconstitucionales de la RNEC. Lo anterior, con la finalidad de proteger la vigencia y la supremacía constitucional —artículo 241 superior— y así evitar que estas vulneraciones de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional se sigan presentando.

6. SOLICITUDES

Así las cosas, con base en los anteriores argumentos solicitamos a la Sala Novena de Revisión de la honorable Corte Constitucional que:

- (i) **REVOQUE** el fallo de instancia y, en su lugar, ampare los derechos de la accionante, entendiendo la importancia de prevenir a la autoridad pública y evitar la repetición de la misma acción, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991;
- (ii) **ORDENE** a la Registraduría Nacional del Estado Civil revisar, en concordancia con el principio de legalidad, el procedimiento de anulación de registro civil y la consecuente cancelación de cédula de la accionante; y
- (iii) **EMITA** un fallo con efectos *inter comunis* para que los casos de la población retornada que se encuentra en condiciones fácticas y jurídicas similares a los de la accionante también puedan ser remediados.

Cordialmente,

Por parte del **Centro de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-**:

MARYLUZ BARRAGÁN
Subdirectora Dejusticia

LINA ARROYAVE VELÁSQUEZ
Investigadora Dejusticia

SERGIO CHAPARRO HERNÁNDEZ
Investigadora Dejusticia

FABIAN MENDOZA PULIDO
Investigador Dejusticia

SINDY CASTRO HERRERA
Investigadora Dejusticia

EDGAR VALDELEÓN PABÓN
Investigador Dejusticia

Por parte de la **Clínica Jurídica para Migrantes del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes:**

MARÍA FERNANDA OROZCO NARANJO
Asesora Clínica Jurídica para Migrantes
Universidad de los Andes

CAROLINA MORENO VELÁSQUEZ
Profesora asociada
Directora Centro de Estudios en Migración (CEM)
Profesora Clínica Jurídica para Migrantes
Facultad de Derecho
Universidad de los Andes

Por parte de la **Corporación Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos:**

MARÍA FERNANDA ESCOBAR
Representante para Colombia
Representante Legal
Corporación Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

MARÍA CAMILA VEGA
Consultora de Incidencia
Corporación Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos