

PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS / DEFECTO FÁCTICO / INADECUADA VALORACIÓN PROBATORIA / INSCRIPCIÓN EXTEMPORÁNEA DE NACIMIENTO MEDIANTE TESTIGOS / CUMPLIMIENTO DE REQUISITO DE IDENTIFICACIÓN DE TESTIGOS

La Sala advierte que la acción de tutela cumple con los requisitos excepcionales que habilitan la procedencia de la acción de tutela como mecanismo definitivo para controvertir el acto administrativo (...) se advierte que el motivo determinante para declarar la nulidad de las inscripciones de nacimiento y, por consiguiente, la anulación de los registros civiles de nacimiento, fue el hecho de que, supuestamente, la autorización de la inscripción de personas mayores de 18 años, se dio con la declaración de testigos sobre los que no es posible establecer su real identidad (...) De este modo, aun cuando en el escrito de impugnación la Registraduría Nacional del Estado Civil aseguró que el acto administrativo se motivó también en el hecho de que los testigos no manifestaron haber presenciado o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento, de la lectura integral de la parte motiva (...) se advierte que en el acto administrativo demandado se hace una mera alusión a la regla relacionada con el conocimiento del nacimiento, pero en ningún momento se constató el incumplimiento de ese requisito en los casos que se analizaron en dicho acto administrativo. Por otro lado, en el registro civil de nacimiento de la actora (...) se observa que los testigos están debidamente identificados mediante cédula de ciudadanía y con la firma respectiva, lo cuales, en el caso de los señores [M.C.P.P.] y [A.J.C.D.] coinciden con los consignados en las declaraciones con fines extraprocesales (...) Lo que se confirma con las copias de los documentos de identidad de los testigos. De este modo, la Sala concluye que el acto administrativo demandado incurrió en un defecto fáctico, al valorar inadecuadamente el registro civil de nacimiento de la demandante, pues allí se identifican plenamente los testigos que sirvieron para el procedimiento de inscripción extemporánea del nacimiento, por lo que la decisión de anular el registro civil de nacimiento de la actora fue tomada en contravía de la evidencia probatoria y sin un sustento fáctico claro.

ANULACIÓN DE REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO - Ausencia de motivación / AUSENCIA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE ANULA REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA

la Sala destaca que el amparo constitucional se fundamenta también en la vulneración al debido proceso administrativo de la actora, pues es claro que no tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y de contradicción, ya que el acto administrativo que ordenó la anulación de su registro civil de nacimiento no le fue notificado de manera personal, aun cuando tiene un carácter particular, sin que se haya demostrado por parte de la entidad accionada un esfuerzo significativo para notificarla. Por otro lado, en el hecho de que al anular el registro civil, sin la motivación suficiente, se compromete notablemente el derecho fundamental a la personalidad jurídica (...) la Sala estima necesario que se garanticen los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la dignidad humana y al debido proceso administrativo de la actora.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 49 / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 50 / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 104 / DECRETO 999 DE 1988 - ARTÍCULO 1

NOTA DE RELATORÍA: La sentencia exhorta a la Registraduría Nacional de Estado Civil, para que garantice la debida valoración de los documentos probatorios, así como el derecho a la defensa y a la contradicción, dentro del trámite de anulación de registros civiles de nacimiento. Con salvamento del C.P. Milton Chávez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 08001-23-40-000-2017-00259-01(AC)

Actor: EDELYS MERENTES MORALES

Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la impugnación, promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la sentencia dictada el 14 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural, dentro de la acción de tutela de la referencia, en la que resolvió:

“PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales constitucionales a la personalidad jurídica, dignidad humana y debido proceso de la señora Edelys Merentes Morales identificada con C.C. No. 1.045.752.041, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Dr. Carlos Alberto Monsalve Monje - Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que inaplique por inconstitucional, la resolución No. 2223 del seis (06) de marzo de 2017, respecto de la señora Edelys Merentes Morales identificada con C.C. No. 1.045.752.041”¹.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La actora señala que nació hace 31 años en el municipio de Uribia, La Guajira, desde pequeña sus padres la dejaron al cuidado de una prima de su madre. Agregó que después de varios años de estar “deambulando” con ella en varios pueblos, se quedó trabajando con la comunidad de las hermanas Sociedad de Cristo en Uribia, en donde ha permanecido los últimos 15 años.

¹ Folio 118 ibíd.

Indicó que sus familiares nunca se interesaron por formalizar su registro civil y que como andaba “deambulando” con su familiar, estuvo la mayor parte del tiempo en poblaciones del departamento del Magdalena, especialmente en la ciudad de Santa Marta, trabajando en casas de familia y fincas en oficios varios y domésticos, por lo que nunca le exigieron documentos de identidad.

Manifestó que tiene un hijo de 12 años de nombre Simón Merentes, a quien no ha podido registrar, ni garantizarle su identidad, ya que su padre biológico nunca asumió la paternidad y cuando se dispuso a hacerlo se enteró de la anulación de su registro civil de nacimiento.

Aseguró que fue registrada apenas el 23 de mayo de 2016, haciendo uso del mecanismo establecido en el Decreto 1260 de 1970, correspondiéndole el indicativo serial N° 54152417 y NUIP 1.045.752.041, mediante el testimonio de la religiosa María Clementina Pernet Pérez, quien dio fe de su nacimiento en el municipio de Uribia, ya que, según afirma, es una persona de 53 años con misión en esta población desde hace más de 33 años.

Aseveró que actualmente se encuentra realizando cursos de educación informal en una institución de Barranquilla y su hijo estudia en el colegio de la comunidad religiosa Sociedad de Cristo, mientras resuelve su identificación. Señaló que con la anulación de su registro civil y la cancelación de su cédula se truncan sus planes de vida y los de su hijo, vulnerando sus derechos fundamentales.

Por último, refirió que el 6 de marzo de 2017, el Director Nacional de Registro Civil expidió la Resolución N° 2223 mediante la cual dispuso la anulación de varios registros civiles de nacimiento, entre ellos, el suyo, e inició un procedimiento administrativo encaminado a cancelar su cédula de ciudadanía.

2. Fundamentos de la acción

La accionante sostiene que la autoridad administrativa demandada, vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, al debido proceso y a la dignidad humana, al ordenar la anulación de su registro civil de nacimiento mediante la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017.

3. Pretensiones

La demandante formuló en el escrito de tutela las siguientes peticiones:

“A-Que se amparen, por este mecanismo constitucional, mis derechos fundamentales a la Personalidad jurídica, Dignidad Humana y Debido proceso seriamente vulnerados y amenazados con la anulación de mi registro civil de nacimiento mediante la Resolución N° 2223 del 6 de marzo de 2017 expedida por el Director Nacional de Registro Civil.

B- Que se ordene al Director Nacional de Registro Civil Dr. CARLOS ALBERTO MONSALVE MONJE que revoque la Resolución No 2223 del 6 de marzo de 2017 en cuanto a la anulación de mi Registro civil de nacimiento.

C- Que se ordene a la Registraduría Nacional en la dependencia que corresponda, la Revocatoria de cualquier actuación administrativa encaminada a cancelar mi cedula de ciudadanía”².

² Folio 12 ibíd.

4. Pruebas relevantes

Con la solicitud de tutela se aportaron los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución N° 2223 emitida el 6 de marzo de 2017, por Carlos Alberto Monsalve Monje, Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual ordenó la anulación, entre otros, del registro civil de nacimiento con el indicativo serial N° 5415417 y NUIP N° 1.045.752.041 perteneciente a la actora.
- Copia del registro civil con el indicativo serial N° 5415417 y NUIP N° 1.045.752.041, a nombre de la señora Edelys Merentes Morales.
- Copia de la cédula de ciudadanía de la actora.
- Declaración con fines extraprocesales de referencia N° 2778, rendida por la señora María Clementina Pernet Pérez, el 10 de junio de 2017 ante el notario doce del circuito de Barranquilla.
- Declaración con fines extraprocesales de referencia N° 2779, rendida por el señor Arquímedes José Correa Díaz, 10 de junio de 2017, ante el notario doce del circuito de Barranquilla.
- Copia de certificado laboral mediante el cual la Hermana Dalila María Buelvas Llamas, superiora y representante legal de la comunidad religiosa Sociedad de Cristo, hace constar que la señora Edelys Merentes Morales se encuentra laborando en la mencionada comunidad religiosa, desempeñándose en el cargo de secretaria.

5. Oposición

Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En escrito de 5 de septiembre de 2017, la jefe encargada de la Oficina Jurídica solicitó que se denegara la solicitud de amparo, pues considera que no está demostrado que la entidad demandada haya puesto en peligro los derechos fundamentales de la actora, ya que sus actuaciones se enmarcan en el ordenamiento legal.

Indicó que revisado el sistema de información de Registro Civil (SIRC), a la fecha se encontró que el registro civil de nacimiento de la actora autorizado por la Registraduría Especial del Estado Civil de Barranquilla el 23 de mayo de 2016, bajo el indicativo serial 54152417, vinculado al NUIP 1.045.752.041, se encuentra inválido en el sistema por anulación mediante Resolución N° 2223 de 6 de mayo de 2017.

Citó un informe presentado por la Coordinación de Validación y Producción de Registro, en el que se manifiesta que uno de los testigos que sirvieron para el registro civil de nacimiento de la actora *“no es una persona idónea para surtir como declarante u otorgante, ya que no tiene la calidad de los denunciados de los nacimientos conforme lo establece el artículo 45 del decreto ley 1260 de 1970, por otro lado, se observó la concurrencia de los mismos testigos y declarantes en varias inscripciones; por tal razón se pone en evidencia el presunto fraude ideológico en la obtención de documentos de identidad colombianos”*³.

Aseveró que para ser testigo en estos casos, se debe tener capacidad legal o de ejercicio para expresar bajo la gravedad del juramento haber presenciado o haber

³ Folio 85 del expediente.

tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento, de acuerdo con el Decreto 1260 de 1970 (artículo 28 a 36).

Aseguró que antes de anular el registro civil de la actora se hizo una investigación previa, y al establecer que el mismo se encontraba inmerso en la causal de nulidad quinta descrita en el artículo 104 del Decreto Ley 1260 de 1970, al considerar que *“resulta apócrifa la información contenida en el registro al comprobarse que no cumple con las calidades descritas para el mismo”*⁴.

Manifestó que al desconocer la información de residencia de la destinataria se procedió a fijar el respectivo aviso con copia íntegra del acto administrativo en el lugar de acceso al público el 9 de marzo de 2017 a las 8 a.m., así como también se publicó en la página de internet de la Registraduría Nacional del Estado Civil por el término de 5 días hábiles. El aviso se desfijó el 16 de marzo de 2016, dejando constancia en un acta. Adicionalmente, informó que mediante Oficio N° 012644 de 13 de marzo de 2017 se envió comunicación de la resolución a la Registraduría Especial de Barranquilla, junto con copia íntegra de la misma.

Por último, aseveró que mediante Auto N° 346 de 27 de abril de 2017, la Dirección de Identificación inició la actuación administrativa, y que actualmente la cédula de ciudadanía de la actora se encuentra vigente.

6. Sentencia de tutela impugnada

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Escritural, en sentencia de 14 de septiembre de 2017, accedió al amparo constitucional solicitado al concluir que la motivación de la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, incurrió en un defecto fáctico, al tener como probado, no estándolo, que las personas que sirvieron como testigos para la inscripción del registro civil de nacimiento de la accionante, no fueron identificadas correctamente.

Encontró que ese error se constituye en una verdadera vía de hecho que vulnera los derechos constitucionales fundamentales de la accionante, en particular, a la personalidad jurídica, al debido proceso y a la dignidad humana, en la medida en que en el registro civil de nacimiento de la actora se aprecia con claridad que los testigos que aparecen participando en la extensión del mencionado documento, fueron debidamente identificados con su cédula de ciudadanía.

Observó que de acuerdo con el informe rendido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Resolución cuestionada fue notificada por aviso publicado en la página electrónica de la entidad (<http://www3.registraduria.gov.co/actos/resoluciones.php>.) y en la cartelera ubicada en la avenida el Dorado N° 41 - 50 de la ciudad de Bogotá D.C., es claro que, no solo estaría ejecutoriada, sino que igualmente habría caducado el término para demandar su nulidad, lo que pondría a la accionante en una situación dramática frente a la actuación tendiente a cancelar su cédula de ciudadanía, situación que, en su sentir, habilita la procedencia de la tutela como mecanismo directo de protección de sus derechos fundamentales, así como la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Carta Política. Lo anterior, con la finalidad de evitar los efectos inconstitucionales del acto administrativo demandado.

⁴ Folio 86 ibíd.

Con base en lo anterior, ordenó al Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que inaplique por inconstitucional la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, respecto a la actora.

7. Escrito de impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la Registraduría Nacional del Estado Civil impugnó la decisión bajo el argumento de que la tesis del juez constitucional de primera instancia resulta errada, pues dio por sentado que el registro civil de la accionante fue anulado únicamente por declaración de testigos cuyas condiciones individuales no permiten establecer su identidad, a pesar de que este no fue el motivo de la decisión. Al respecto, resaltó el numeral segundo de la resolución cuestionada en el que se precisó lo siguiente:

“3. Que analizados de manera individual los documentos allegados a esta Coordinación, se probó que la totalidad de los Registros Civiles de nacimiento autorizados por la Registraduría Especial de Barranquilla - Atlántico debidamente relacionados en el presente acto administrativo, lo hicieron a personas mayores de 18 años, mediante la presentación de testigos.

Que para ser testigo del hecho de la naturaleza con relevancia jurídica (...) en la expedición de un registro civil, se debe tener capacidad para expresar bajo la gravedad de juramento haber presenciado o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento”.

Por esta razón, afirmó que el requisito para ser testigo en dicho procedimiento no sólo implica *“tener capacidad legal para ser testigo (mayoría de edad e identificación), como lo afirma la decisión, sino que adicionalmente su conocimiento del nacimiento de la persona a registrar debe ser de manera directa o como lo resalta la resolución fidedigna. Si el análisis de la providencia hubiese tenido en cuenta este aparte la conclusión necesariamente hubiere sido distinta, pues es ahí donde se genera el vicio advertido por la Registraduría Nacional del Estado Civil”*⁵.

Por último, aseguró que *“el AMPARO CONSTITUCIONAL ordenado legitima una actuación irregular que genera un vicio de nulidad objetivo y por consiguiente desconoce las mismas normas que cita la decisión”*⁶.

En este sentido, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se “niegue por improcedente” la solicitud de amparo deprecada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y el 13 del acuerdo 58 de 1999 y el literal c del artículo 2° del acuerdo 055 de 2003 (reglamento interno), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de impugnación.

2. Planteamiento del problema jurídico

⁵ Folio 116 (reverso) ibíd.

⁶ Ibíd.

Le corresponde a la Sala determinar si el fallo de primera instancia fue acertado al acceder a la solicitud de amparo deprecada, con fundamento en que el acto administrativo demandado incurrió en defecto fáctico o, si por el contrario, le asiste razón a la entidad accionada al considerar que la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, se ajustó a derecho pues los testigos que sirvieron para la inscripción extemporánea del nacimiento de la actora no cumplieron *stricto sensu* con los requisitos exigidos por el Decreto 1260 de 1970.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que cuando el afectado dispone de *otro medio de defensa judicial*, no podrá hacer uso del mecanismo constitucional de la tutela, salvo que sea utilizado de manera transitoria con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

En efecto, la acción de tutela se caracteriza por su naturaleza **excepcional y subsidiaria**, es decir, solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que éste no resulte eficaz para la protección de los derechos fundamentales y sea necesario adoptar una medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

En tal sentido, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que apunta al requisito de la *subsidiariedad* previsto en la norma constitucional mencionada, dispone que la eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial será evaluada por el juez de tutela, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentre el accionante.

En el ámbito del derecho administrativo en general y frente a los actos administrativos en particular, de conformidad con lo precisado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos de rango constitucional o legal que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos”*⁷, toda vez que para controvertir su legalidad, el legislador estableció diferentes medios de control en la jurisdicción contencioso administrativa, que se presumen idóneos para restablecer el derecho conculcado⁸.

No obstante, la Corte ha admitido que en los casos en que se acredite un perjuicio irremediable⁹, la tutela se torna procedente como mecanismo transitorio de amparo y, en consecuencia, habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo¹⁰ u ordenar que el mismo no se ejecute¹¹, mientras se surte el respectivo proceso.

Dentro del marco expuesto, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos ha reiterado el carácter residual y

⁷ Sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005 y T-368 de 2008.

⁸ En sentencia T-629 de 2008, la Corte Constitucional, al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para impugnar o controvertir los actos administrativos, sostuvo que *“ciertamente, el interés que tiene la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela radica fundamentalmente en el respeto o independencia que tienen las diferentes jurisdicciones y la competencia exclusiva que éstas mismas tienen para resolver los conflictos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de su organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica”*.

⁹ Sentencia SU-394 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ Artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

¹¹ Artículo 8° ibídem.

excepcional de la tutela, por lo que, en principio, no constituye el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones administrativas. Al respecto, en la sentencia T-514 de 2003¹², reiterada por las sentencias T-451 de 2010¹³ y T-956 de 2011¹⁴, expresó lo siguiente:

“La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991), mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”¹⁵

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2014¹⁶, consideró que no todo perjuicio irremediable conduce a la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, pues es necesario que además de esa entidad, tal daño sea *injustificado*, que no provenga de una acción legítima de la autoridad contra quien se interpone, que en términos generales corresponde a lo que la jurisprudencia sobre la materia, tanto de la Corte Constitucional como de esta Corporación, han denominado presupuestos de procedibilidad.

Precisado lo anterior, se observa que, con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, el cual se puede ver afectado por la extensa duración de los procesos ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, a petición del interesado, debidamente sustentada en el respectivo medio de control, el Juez podrá decretar las **medidas cautelares** que considere necesarias para salvaguardar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Al respecto, el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ha dispuesto las medidas cautelares en las acciones contencioso administrativas como un mecanismo de defensa provisional, idóneo y eficaz si lo que se pretende es evitar un perjuicio irremediable, razón por la que es deber del actor agotar dicho medio, en primer término, debido a la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela. Según el artículo 230, las medidas cautelares, podrán ser: i) **preventivas**, cuando se ordene la adopción de una decisión administrativa con el fin de evitar un perjuicio irremediable o la agravación de los efectos; ii) **conservativas**, cuando el juez ordena mantener la situación o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulneradora o amenazadora; iii) **anticipativas**, cuando se ordene la adopción de una decisión administrativa; iv) **suspensivas**, cuando se ordene suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

El artículo 231 de la misma normatividad contempla los requisitos que deben acreditarse para decretar las medidas cautelares, ya sea que se trate de

¹² M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁵ Postura reiterada en la sentencia T-427 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Radicación 25000-23-42-000-2013-06871-01, M.P. Alfonso Vargas Rincón.

suspensión provisional o de otras medidas. Cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, ésta procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en solicitud separada, que surja del análisis y confrontación del acto con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas del expediente. Así mismo, cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá acreditarse la existencia de aquellos.

De acuerdo con el artículo 234 del CPACA, las medidas cautelares de urgencia, pueden ser adoptadas por el Juez o Magistrado desde la presentación de la solicitud sin previa notificación a la otra parte, siempre y cuando se evidencie que por la urgencia no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 ib.

En suma, la acción de tutela no es el medio judicial idóneo para debatir la legalidad de actos administrativos, pues para el efecto el CPACA establece diferentes medios de control en los que son procedentes las medidas cautelares contempladas en dicha normatividad. Solo en casos muy excepcionales, en los que sea evidente la configuración de un perjuicio irremediable o que el mecanismo de defensa judicial ordinario no goza de la idoneidad requerida, le corresponde al juez constitucional restablecer los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

4. El trámite de inscripción extemporánea del nacimiento mediante testigos

El registro civil de nacimiento es el instrumento jurídico por medio del cual una persona nace formalmente a la vida jurídica y es esencial para el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los colombianos. Por regla general, la inscripción del hecho del nacimiento deberá hacerse ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil, dentro del mes siguiente a su ocurrencia (artículo 48, Decreto N° 1260 de 1970). Sin embargo, en los casos en que no sea posible realizar la inscripción dentro de dicho término, el artículo 50 ibíd. (modificado por el Decreto 999 de 1988), prevé lo siguiente:

*“Cuando se pretenda registrar un nacimiento fuera del término prescrito, el interesado deberá acreditarlo con documentos auténticos, o con copia de las actas de las partidas parroquiales respecto de las personas bautizadas en el seno de la Iglesia Católica o de las anotaciones de origen religioso correspondientes a personas de otros credos, o en últimas, con fundamento en declaraciones juramentadas, presentadas ante el funcionario encargado del registro, **por dos testigos hábiles que hayan presenciado el hecho o hayan tenido noticia directa y fidedigna de él, expresando los datos indispensables para la inscripción**, en la forma establecida por el artículo 49 del presente Decreto.”* (Negrillas de la Sala).

De este modo, se observa que para que sea procedente la inscripción extemporánea del registro civil mediante la declaración de dos testigos, estos deben (i) tener capacidad para declarar, es decir, ser mayor de 18 años y, (ii) haber presenciado el hecho o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento.

5. Estudio y solución del caso concreto

En el asunto bajo estudio, la señora Edelys Merentes Morales interpuso acción de tutela con la finalidad de que se ordene al Director Nacional de Registro de la Registraduría Nacional del Estado Nacional que revoque la Resolución N° 2223 de

6 de marzo de 2017, en cuanto ordenó la anulación de su registro civil de nacimiento y el de otras 14 personas.

Por su parte, la autoridad administrativa demandada manifestó que antes de emitir la resolución acusada realizó una investigación previa, en la que se determinó que los testigos que participaron en la inscripción extemporánea del nacimiento de la actora no cumplieron con los requisitos exigidos por el Decreto 1260 de 1970, a saber, tener capacidad legal o de ejercicio para expresar bajo la gravedad del juramento haber presenciado o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento.

El juez constitucional de primera instancia amparó los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la dignidad humana y al debido proceso de la señora Edelys Merentes Morales, bajo el argumento de que el acto administrativo demandado incurrió en un defecto fáctico, al tener como probado, no estándolo, que las personas que sirvieron como testigos no fueron identificados plenamente, pues en el registro civil de nacimiento de la actora se aprecia con claridad que los testigos fueron debidamente identificados con su cédula de ciudadanía.

Frente a dicha decisión, la Registraduría Nacional del Estado Civil interpuso impugnación en la que expresó su inconformidad, al considerar que no se tuvo en cuenta que la verdadera motivación del acto administrativo fue que los testigos no manifestaron haber presenciado el hecho o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento de la actora, conforme a lo exigido en el Decreto 1260 de 1970.

La Sala advierte que la acción de tutela cumple con los requisitos excepcionales que habilitan la procedencia de la acción de tutela como mecanismo definitivo para controvertir el acto administrativo pues (i) la accionante no cuenta con otro medio judicial para discutir la legalidad de la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, ya que esta se notificó mediante aviso publicado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y en la cartelera ubicada en la Avenida el Dorado N° 41 - 50, por lo que no sólo se encuentra ejecutoriada sino que operó la caducidad frente al término para iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que hace imperiosa la intervención del juez constitucional; (ii) con la anulación de su registro civil de nacimiento se ponen en riesgo su derecho a la personalidad jurídica y, con ello, (iii) otros derechos que guardan íntima relación con la personalidad jurídica como *“la dignidad humana, la identidad, el libre desarrollo de la personalidad y en general con el ejercicio de las libertades”*¹⁷, así como la garantía de la protección de los atributos de la personalidad: nombre, nacionalidad, capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos y el estado civil¹⁸, situación que requiere medidas de carácter inmediato.

A lo anterior, se agrega que según afirmó la actora en el escrito de tutela, no ha podido registrar a su hijo de 12 años por la anulación de su registro civil de nacimiento.

La Corte Constitucional en sentencia T-566 de 2016¹⁹, reiterando la línea jurisprudencial fundada por la sentencia C-590 de 2005²⁰, sostuvo que basta con la configuración de alguna de las causales específicas, para que proceda la acción de tutela contra actos administrativos, causales que han sido agrupadas en forma

¹⁷ Corte Constitucional, T-888 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

de defectos de la siguiente forma:

“14.1 Defecto orgánico: ocurre cuando la autoridad que profirió el acto administrativo impugnado carece, en forma absoluta, de competencia.

14.2 Defecto procedimental absoluto: surge cuando la autoridad administrativa actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley.

14.3 Defecto fáctico: se presenta cuando el acto administrativo impugnado carece del apoyo probatorio, que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión o cuando se desconocen pruebas que tienen influencia directa en el sentido del fallo.

14.4 Defecto sustantivo: tiene lugar cuando el acto administrativo se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión, cuando se deja de aplicar una norma exigible al caso o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

14.5 El error inducido: acontece cuando la autoridad administrativa fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

14.6 Decisión sin motivación: se presenta cuando el acto administrativo atacado carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta, de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

14.7 Desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y la autoridad administrativa, desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad”.

Respecto al **defecto fáctico**, dicha Corporación lo ha caracterizado así:

“aquellos eventos en los cuales se omite decretar pruebas necesarias para tomar una decisión en derecho y justicia, cuando no se aprecia el acervo probatorio, se valora inadecuadamente o se profieren fallos u actos administrativos fundamentados en pruebas irregularmente obtenidas. Aunque la jurisprudencia ha reconocido, a partir del principio constitucional de autonomía e independencia, el amplio margen que tienen las autoridades administrativas al momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas al proceso conforme a las reglas de la sana crítica; no obstante, también ha advertido que tal poder comporta un límite ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en tanto puede lesionar derechos fundamentales”²¹.

La indebida valoración probatoria, se configura en los siguientes eventos:

“(i) cuando el funcionario administrativo, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; (ii) cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva; (iii) en la hipótesis de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, esto es, cuando se adoptan decisiones en contravía de la evidencia probatoria y sin un

²¹Sentencia T-566 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

apoyo fáctico claro; (iv) cuando el funcionario valora pruebas manifiestamente inconducentes respecto de los hechos y pretensiones debatidos en un proceso ordinario, no por tratarse en estricto sentido de pruebas viciadas de nulidad sino porque se trata de elementos probatorios que no guardaban relación con el asunto debatido en el proceso; y (v) cuando la autoridad administrativa de conocimiento da por probados hechos que no cuentan con soporte probatorio dentro del proceso”.

Con base en lo anterior, la Sala procede a analizar si el acto administrativo demandado incurrió en alguna de las causales desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, así:

En primer lugar, se observa que la Resolución N° 2223 emitida el 6 de marzo de 2017, por el Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual ordenó la anulación, entre otros, del registro civil de nacimiento con el indicativo serial N° 5415417 y NUIP N° 1.045.752.041, a nombre de la actora, se motivó en los siguientes hechos:

“1. Que de conformidad con el Informe remitido por el Jefe de Oficina de Control Interno de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se determinó mediante Auditoría realizada en Sede de la Registraduría Especial de Barranquilla, el posible incumplimiento de la normatividad vigente, en cuanto la inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento de personas mayores de 18 años.

2. Que en atención al caso, la Registraduría Especial de Barranquilla, remitió a la Coordinación de Validación y Producción de Registro Civil, copia de la documentación con el fin de verificar lo concerniente a los registros civiles de nacimiento y tomar las medidas que resulten pertinentes, sobre la base que resulta apócrifa su información al comprobarse que se trata de personas nacidas en Colombia y con información de padres al parecer Colombianos, algunos con identificación Colombiana, otros sin información de documento de identificación, y adelantados con documento antecedente "Testigos" y quien actúa como declarante en algunas de las inscripciones no es persona idónea para surtir como declarante u otorgante, ya que no tiene la calidad de los denunciantes de los nacimientos conforme lo establece el artículo 45 del decreto ley 1260 de 1970, por otro lado, se observó la concurrencia de los mismos testigos y declarantes en varias inscripciones; por tal razón se pone en evidencia el presunto fraude ideológico en la obtención de documentos de identidad Colombianos.

3. Que analizados de manera individual los documentos allegados a esta Coordinación, se probó que la totalidad de Registros Civiles de Nacimiento autorizados por la Registraduría Especial de Barranquilla - Atlántico, debidamente relacionados en el presente acto administrativo, lo hicieron a personas mayores de 18 años, mediante la presentación de testigos.

Que para ser testigo del hecho de la naturaleza con relevancia jurídica nacer e intervenir en la expedición de un registro civil, se debe tener capacidad legal o de ejercicio para expresar bajo la gravedad del juramento haber presenciado o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento.

4. Que la inscripción en el registro civil es un acto solemne exigido a todo declarante de recién nacido para que sea titular de derechos como persona, por tal motivo, es excepcional que se presenten inscripciones en el registro civil de nacimiento a individuos mayores de 18 años. Circunstancia extemporánea sobre la cual el Decreto 1260 de 1970 establece un procedimiento, detallado y

establecido para este fin:

(...)

Que sumado a lo expuesto, la intervención mentirosa de testigos cuya identidad resulta difusa, extravagante y en general visiblemente anómala infiere necesario perjuicio a la Fe Pública con graves consecuencias en el tráfico jurídico del Registro Civil de Nacimiento irregularmente expedido (...).

5. Que los registros civiles de nacimiento, cuyo nombre y apellido del inscrito, indicativo serial, NUIP, Oficina de Registro y fecha de inscripción, se relacionan a continuación, fueron valorados individualmente y se concluyó que en todos los casos el funcionario encargado del registro civil autorizó la inscripción de personas mayores de 18 años con declaración de testigos cuyas condiciones individuales no permiten establecer su real identidad.

Establece el Decreto 1260 de 1970 en su Artículo 104. Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones:

(...)

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

6. Que la eficacia de la actuación administrativa en materia de autorizar Registros Civiles de Nacimiento, está fundada en el cumplimiento de las normas legales que la regulan, lo cual no fue atendido. Si al tenor del artículo 32 del Decreto 1260 de 1970 se exige la valoración en la intervención de testigos como presupuesto necesario de inscripción, y a pesar de ello se autorizaron las inscripciones a que se refiere la presente Resolución, que por las razones expuestas en este proveído son nulas formalmente²² (Negrillas de la Sala).

De lo anterior, se advierte que el motivo determinante para declarar la nulidad de las inscripciones de nacimiento y, por consiguiente, la anulación de los registros civiles de nacimiento, fue el hecho de que, supuestamente, la autorización de la inscripción de personas mayores de 18 años, se dio con la declaración de testigos sobre los que no es posible establecer su real identidad, lo anterior, amparado bajo la causal cuarta contemplada en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, que consiste en la falta de identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos o éstos.

De este modo, aun cuando en el escrito de impugnación la Registraduría Nacional del Estado Civil aseguró que el acto administrativo se motivó también en el hecho de que los testigos no manifestaron haber presenciado o haber tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento, de la lectura integral de la parte motiva, se concluye que la razón definitiva para tomar la decisión fue el hecho de que no era posible determinar la identidad real de todos los testigos. Por el contrario, se advierte que en el acto administrativo demandado se hace una mera alusión a la regla relacionada con el conocimiento del nacimiento, pero en ningún momento se constató el incumplimiento de ese requisito en los casos que se analizaron en dicho acto administrativo.

Por otro lado, en el registro civil de nacimiento de la actora con indicativo serial N° 5415417 y NUIP N° 1.045.752.041 (f. 18), se observa que los testigos están

²² Folio 10 y ss del expediente.

debidamente identificados mediante cédula de ciudadanía y con la firma respectiva²³, lo cuales, en el caso de los señores María Clementina Pernet Pérez y Arquímedes José Correa Díaz, coinciden con los consignados en las declaraciones con fines extraprocesales²⁴ de referencia N° 2778 y 2779 rendidas por ellos ante el notario doce del circuito de Barranquilla, aportados al trámite constitucional. Lo que se confirma con las copias de los documentos de identidad de los testigos²⁵.

De este modo, la Sala concluye que el acto administrativo demandado **incurrió en un defecto fáctico**, al valorar inadecuadamente el registro civil de nacimiento de la demandante, pues allí se identifican plenamente los testigos que sirvieron para el procedimiento de inscripción extemporánea del nacimiento, por lo que la decisión de anular el registro civil de nacimiento de la actora fue tomada en contravía de la evidencia probatoria y sin un sustento fáctico claro.

Adicionalmente, la Sala destaca que el amparo constitucional se fundamenta también en la vulneración al debido proceso administrativo de la actora, pues es claro que no tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y de contradicción, ya que el acto administrativo que ordenó la anulación de su registro civil de nacimiento no le fue notificado de manera personal, aun cuando tiene un carácter particular, sin que se haya demostrado por parte de la entidad accionada un esfuerzo significativo para notificarla. Por otro lado, en el hecho de que al anular el registro civil, sin la motivación suficiente, se compromete notablemente el derecho fundamental a la personalidad jurídica, pues al privarla de esta cualidad deja de ser sujeto de derechos, con lo cual, se ponen en riesgo otros derechos fundamentales, tales como, la dignidad humana, la identidad, el libre desarrollo de la personalidad y, en general, con el ejercicio de las libertades, haciendo necesaria la intervención del juez constitucional, ordenando medidas concretas encaminadas a la protección de estas garantías *iusfundamentales*.

Frente a la importancia del derecho personalidad jurídica, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

“En ese sentido, la protección al derecho a la personalidad jurídica comporta la protección de otros derechos de índole constitucional y no se reduce simplemente a la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho”²⁶.

La Corte Constitucional en casos en los que la Registraduría ha decidido unilateralmente la cancelación de cédulas de ciudadanía, ha expresado lo siguiente:

“La competencia con la cual cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil, de proceder a cancelar cédulas de ciudadanía en caso de múltiple cedulación, puede comprometer al menos hasta cierto grado el reconocimiento de la personalidad jurídica del titular de los documentos. Porque aunque esa competencia está asignada de modo expreso por el artículo 67 del Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral), y es un instrumento valioso al

²³ Folio 18 ibíd.

²⁴ Folios 20 a 23 ibíd.

²⁵ Folios 21 y 23 ibíd.

²⁶ Corte Constitucional, T-888 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

*servicio de la Organización Electoral para alcanzar el cometido constitucional de organizar “lo relativo a la identidad de las personas” (art. 120, C.P.), lo cierto es que se trata de una facultad ejercida por humanos. Y, como en cualquier asunto humano, en la cancelación de una o más cédulas de ciudadanía pueden cometerse errores. La Registraduría Nacional del Estado Civil no está exenta de equivocarse. **Y nada impide que el resultado de ese error conduzca, precisamente, a violar el derecho a la personalidad jurídica del titular de los documentos.** De hecho, es posible que así ocurra, por ejemplo, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil cancela una o más cédulas de un mismo titular, pero le deja vigente una que, según el interesado, no refleja los atributos de su personalidad”²⁷.*

En el mismo sentido, en un caso en el que la Registraduría Nacional del Estado Civil, canceló una cedula de ciudadanía, por la supuesta doble cedulación, sin garantizar el derecho de defensa y contradicción, la Corte Constitucional consideró vulnerados los derechos al debido proceso, al reconocimiento de la personalidad jurídica y el mínimo vital. Al respecto, sostuvo:

*“La Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil omitió adelantar un procedimiento, que causó la vulneración de los derechos fundamentales de la señora (...). En efecto, la Registraduría accionada dice que constató en el año 2009, luego de haber transcurrido más de tres (3) años desde el momento en que se presentó la solicitud de expedición de la cédula de ciudadanía de la señora (...) el 14 de julio de 2006, que la actora se encontraba en situación de múltiple cedulación. Sin embargo, antes de proceder a la cancelación efectiva del documento de identidad debió garantizarle a la peticionaria, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una oportunidad para permitirle el ejercicio de su derecho a ser oída dentro del trámite administrativo, con base en el artículo 74 del Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral) [...] la Registraduría Nacional del Estado Civil no sólo expidió el acto administrativo sin haberle garantizado a la actora su derecho a ser oída antes de que se tomara la decisión de cancelar la cédula de ciudadanía número 1.042.091.175 a ella asignada, **sino que además, se abstuvo de notificarle la decisión, vulnerando su derecho de defensa y contradicción**”²⁸ (Negrillas de la Sala).*

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica implica la capacidad de ser titular de derechos (capacidad de goce) y de deberes; la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y deberes”²⁹.

Así mismo, en la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, de 28 de agosto de 2002, indicó:

“No hay cómo disociar el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional del individuo de la propia dignidad de la persona humana. En una dimensión más amplia, la persona humana se configura como el ente que encierra su fin supremo dentro de sí misma, y que lo cumple a lo largo del camino de su vida, bajo su propia responsabilidad. En efecto, es la persona humana, esencialmente dotada de dignidad, la que articula, expresa e introduce el “deber ser” de los valores en el mundo de la realidad en que vive, y sólo ella es capaz de eso, como portadora de

²⁷ Corte Constitucional, T-006 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁸ Corte Constitucional, T- 929 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁹ Caso Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2000 (Fondo).

dichos valores éticos. La personalidad jurídica, a su vez, se manifiesta como categoría jurídica en el mundo del Derecho, como la expresión unitaria de la aptitud de la persona humana para ser titular de derechos y deberes en el plano del comportamiento y las relaciones humanas reglamentadas”.

Con base en lo anterior, la Sala estima necesario que se garanticen los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la dignidad humana y al debido proceso administrativo de la actora, por lo que procederá a modificar el fallo proferido el 14 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Escritural, en el que se accedió al amparo constitucional solicitado y se ordenó inaplicar por inconstitucional la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017.

El fallo impugnado se modificará en el sentido de ordenar a Carlos Alberto Monsalve Monje, Director Nacional de Registro de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que revoque la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, en lo que concierne a la señora Edelys Merentes Morales y proceda a rehacer las actuaciones administrativas suscitadas con ocasión a las Circulares N° 086 de 3 de junio de 2016 y N° 022 de 10 de febrero de 2017, en las que se impartieron directrices respecto de aquellos casos que reporten la existencia de registros civiles de nacimiento sentados con presuntas irregularidades, a fin de que se estudie si el registro civil de nacimiento de la actora se encuentra incurso en alguna de las causales de nulidad previstas en el Decreto 1260 de 1970, respetando el derecho de defensa y contradicción de la actora³⁰.

Así mismo, se instará a la Registraduría Nacional de Estado Civil, para que, en adelante, garantice la debida valoración de los documentos probatorios, así como el derecho a la defensa y a la contradicción, dentro del trámite de anulación de registros civiles de nacimiento, pues si bien el Director Nacional de Registro Civil está facultado para *“expedir las resoluciones sobre cancelaciones, reconstrucciones, anulaciones y demás actos jurídicos sobre el registro civil que sean de su competencia (...)”*³¹, en el ejercicio de dicha facultad no puede desconocer el debido proceso de los administrados, más aún, si se tiene en cuenta que el registro civil de nacimiento es el elemento materializador del derecho fundamental a la personalidad jurídica, el cual, como se ha dicho en precedencia, es esencial para el desarrollo de otros derechos fundamentales.

Por último, se remitirá copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, Regional Atlántico, para que en el marco de su competencia constitucional, brinde acompañamiento permanente a la actora durante la actuación administrativa que se adelante por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de este fallo.

6. Razón de la decisión

La Sala considera que la decisión impugnada fue acertada en cuanto encontró que la Dirección Nacional del Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, dignidad humana y debido proceso administrativo de la señora Edelys Merentes Morales, al emitir la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, sin valorar adecuadamente la información que figura en su registro civil de nacimiento, por lo que incurrió en un defecto fáctico. No obstante, se modificará la orden de primera instancia, en el

³⁰ En el escrito de tutela la accionante manifestó que recibe notificaciones en la Calle 79 N° 26 C - 12, Barrio El Silencio (Barranquilla) y al correo electrónico: marycpe_3@hotmail.com

³¹ Artículo 40, Decreto 1010 de 6 de junio de 2000.

sentido de ordenar que se revoque el acto administrativo demandado, en lo que concierne a la actora y se proceda a rehacer las actuaciones administrativas pertinentes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

Primero.- MODIFÍCASE el ordinal segundo del fallo impugnado, el cual quedará así:

“SEGUNDO.- ORDENÁSE a Carlos Alberto Monsalve Monje, Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, o a quien corresponda, que en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a revocar la Resolución N° 2223 de 6 de marzo de 2017, en lo que concierne a la señora Edelys Merentes Morales, y reinicie las actuaciones administrativas que se originaron en las Circulares N° 086 de 3 de junio de 2016 y N° 022 de 10 de febrero de 2017, que impartieron directrices acerca de los casos en los que se reporte la existencia de registros civiles de nacimiento sentados con presuntas irregularidades, para que se estudie si efectivamente el registro civil de nacimiento de la actora se encuentra incurso en alguna de las causales de nulidad establecidas en el Decreto 1260 de 1970 y, garantizando los derechos de defensa y contradicción, de conformidad con lo expuesto”.

Segundo.- CONFÍRMASE en lo demás el fallo impugnado.

Tercero.- EXHÓRTASE a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que por conducto de sus delegadas, en lo sucesivo, se abstenga de realizar actuaciones como la presentada en este caso, pues durante el trámite de anulación del registro civil de nacimiento se debe garantizar una valoración minuciosa de todos los elementos probatorios.

Cuarto.- REMÍTASE copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, Regional Atlántico, para que brinde acompañamiento permanente a la señora Edelys Merentes Morales, durante la actuación administrativa que adelante la Registraduría Nacional del Estado civil, con ocasión a la presente orden judicial.

Quinto.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- REMÍTASE el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

MILTON CHAVES GARCÍA

**Presidente de la Sección
Salvo voto**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Consejero**

CON SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MILTON CHAVEZ GARCÍA

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD - Existencia de otro medio de defensa judicial / MEDIO DE DEFENSA IDÓNEO PARA CONTROVERTIR ANULACIÓN DE REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO - Nulidad y restablecimiento del derecho / MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESO ORDINARIO - Mecanismo de defensa provisional idóneo y eficaz

La acción de tutela resultaba improcedente ante la existencia de mecanismos judiciales ordinarios que permiten cuestionar la legalidad del acto administrativo que anuló el registro civil de nacimiento de la actora, bajo el argumento expuesto por la Registraduría de que “resulta apócrifa la información contenida en el registro”. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, junto con las medidas cautelares permiten una protección eficaz de los derechos fundamentales de la accionante. Aun aceptando la indebida notificación de la Resolución, la actora pudo acudir a los medios ordinarios de defensa, contando el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desde la fecha de conocimiento del acto.

Manifiesto mi desacuerdo con la decisión de la mayoría en cuanto a través de la acción de tutela se ordenó revocar un acto administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La acción de tutela resultaba improcedente ante la existencia de mecanismos judiciales ordinarios que permiten cuestionar la legalidad del acto administrativo que anuló el registro civil de nacimiento de la actora, bajo el argumento expuesto por la Registraduría de que “resulta apócrifa la información contenida en el registro”.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, junto con las medidas cautelares permiten una protección eficaz de los derechos fundamentales de la accionante.

Aún aceptando la indebida notificación de la Resolución, la actora pudo acudir a los medios ordinarios de defensa, contando el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desde la fecha de conocimiento del acto.

Considero que en este caso se dejaron de lado las acciones ordinarias para privilegiar la acción de tutela, sin que hubiese un perjuicio irremediable y sin que se hubiese desvirtuado la legalidad del acto administrativo.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi salvamento de voto.

MILTON CHAVES GARCÍA