

MEDIDAS CAUTELARES – Concepto, Noción. Definición / MEDIDAS CAUTELARES – Clasificación / MEDIDAS CAUTELARES – Criterios para su concesión / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Características / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Requisitos de procedencia / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Del acto que ordenó la cancelación de una cédula de ciudadanía por vulnerar el debido proceso / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Se decreta por reunir los requisitos fumus bonis iuris y periculum in mora

La Registraduría Nacional del Estado Civil previo a expedir el acto administrativo acusado no escuchó a la actora, con el fin de respetar su derecho de defensa y debido proceso, pues de la lectura de la Resolución demandada se advierte que la labor de verificación de la entidad accionada se redujo a constatar las secciones “alfabético y dactiloscópico, altas, bajas y cancelaciones”, en las cuales se fundó su decisión. Siendo ello así, comoquiera que la accionante en su escrito de demanda aseguró que no tiene en su poder la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317, la cual fue expedida con fundamento en el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513, que pertenece a la señora Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, que según la accionante, es otra persona y, que el cupo numérico 29.583.944, asignado en atención al Registro Civil de Nacimiento núm. 2306042, el cual le pertenece, fue cancelado mediante Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, esta Sala observa que la demandante se encuentra sin identificación desde el 16 de junio de 2003, fecha en la que solicitó la expedición de la cédula de ciudadanía a nombre de Leny Clariza. Lo precedente indica que el acto administrativo acusado contravino, además de las disposiciones acusadas en la demanda y en la solicitud de medida cautelar que aquí se resuelve, el derecho al debido proceso, lo que implica la adopción, no sólo de la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, sino también ordenar la adopción de decisiones administrativas, de conformidad con lo autorizado en los numerales 3 y 4 del artículo 230 del C.P.A.C.A., habida consideración de que se reúnen los requisitos establecidos por la Jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de las medidas que aquí se decretarán, a saber; i) el posible derecho (fumus boni iuris) que le asiste a la actora de identificarse como ciudadana con la expedición de la cédula de ciudadanía que emite la Registraduría Nacional del Estado Civil y; ii) la existencia de un perjuicio representado en la espera del fallo definitivo (periculum in mora) con el consecuente daño originado en el trascurso del tiempo y la no satisfacción de sus derechos. Así pues, se ordenará la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, en cuanto canceló el cupo numérico 29.583.944 asignado a la señora Leny Clariza Bonilla Martínez y, en consecuencia, se le ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en el término de 8 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, expida la cédula de ciudadanía a la actora con el cupo numérico en mención.

NOTA DE RELATORIA: Ver sentencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 17 de marzo de 2015, Radicación 2014-03799, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; y de la Sección Primera de 28 de abril de 2011, Radicación AC2011-00031, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; y de la Sección Tercera el auto de 13 de mayo de 2015, Radicación 2015-00022, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. De la Corte Constitucional sentencias T-069 de 2012 y T-623 de 2014

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y EL NOMBRE – Alcance / CÉDULA DE CIUDADANÍA – Importancia

Respecto de la importancia del derecho a la personalidad jurídica, al nombre y a la cédula de ciudadanía, ha sido amplia la Jurisprudencia de la Corte Constitucional

y de esta Corporación, en la que se ha precisado que éstos permiten a la persona natural ser titular de derechos y sujeto de obligaciones y, además, comprende atributos que son de su esencia e individualización, como lo son el ejercicio de derechos civiles y políticos, la acreditación de la ciudadanía, la identidad personal, nombre, domicilio, nacionalidad, estado civil, etc, los cuales garantizan, que todo ser humano, por el simple hecho de existir, posea atributos que constituyen su individualidad como sujeto de derechos. [...] En lo que respecta a la importancia de la cédula de ciudadanía, en la sentencia citada en precedencia se sostuvo que dicho documento es la herramienta idónea para identificar a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. [...] En igual sentido, esta Corporación en sentencia de 28 de abril de 2011, consideró que la cédula de ciudadanía es el único documento válido para demostrar la identidad de los colombianos mayores de 18 años, edad en la que el individuo queda habilitado para elegir y ser elegido; asimismo, permite la identificación para el ejercicio de actos civiles, administrativos y judiciales. [...] Siendo ello así, resulta evidente para este Despacho que los derechos a la personalidad jurídica, al nombre y a la cedula de ciudadanía, son de suma importancia, por cuanto, además de otorgarle a los ciudadanos colombianos la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones, permite gozar de ciertos atributos que garantizan que la persona natural pueda ser tratada como un ser individual que cuenta con un nombre, una nacionalidad, un estado civil, una identidad etc, que le asegura el acceso al catálogo de derechos derivados del reconocimiento de tales postulados.

CÉDULA DE CIUDADANÍA – Causales de cancelación / CANCELACIÓN DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA – Por múltiple cedulaación / CANCELACIÓN DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA – De oficio: Procedimiento e intervención del afectado

Al analizar el caso concreto, se advierte que a folio 2 del expediente, obra el Registro Civil de Nacimiento núm. 230642, que da cuenta de que el 11 de septiembre de 1977, en el Municipio de La Cumbre del Departamento del Valle del Cauca, nació la señora Leny Clariza Bonilla Martínez. Asimismo, en el folio 8 del expediente, reposa el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513, que certifica que el 3 de mayo de 1977, en el Municipio de Cali, nació la señora Paola Andrea Vallejo. Por su parte, a folio 9 obra el oficio núm. 530 de 21 de octubre de 2013, a través del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil pone de presente que la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317 fue expedida con fundamento en el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513 y que el cupo numérico núm. 29.583.944 se asignó en atención al Registro Civil de Nacimiento núm. 2306042. [...] De la lectura de dicha normativa [Artículos 67 y 68 del Código Electoral] resulta evidente concluir que la misma no prevé cuál de los documentos de identidad debe ser cancelado por múltiple cedulaación, así como también guarda silencio en relación con la intervención del directamente afectado, cuando la cancelación del documento de identidad se hace de oficio, pues finalmente, es éste el perjudicado con la decisión en caso de que se cometa un error con su identidad y por tanto, sería evidente la necesidad de su intervención en el proceso administrativo. Sin embargo, conviene la Sala en poner de presente que el mismo Código Electoral en el artículo 72 prevé la posibilidad de que el interesado solicite la cancelación de la cédula de ciudadanía siempre y cuando se presenten las causales contempladas en el artículo 67 de dicho estatuto, para lo cual se deberá observar el trámite contemplado en el artículo 73, cuyo procedimiento permite ampliamente la intervención del perjudicado y la posibilidad de que éste aporte las pruebas que considere pertinentes. [...] Siendo ello así, se observa que hay un silencio normativo en relación con la intervención del interesado en el proceso

administrativo adelantado de oficio con el fin de cancelar el documento de identidad por las causales establecidas en el artículo 67 de Código Electoral, el cual fue interpretado por la Corte Constitucional, de manera reiterada, como la existencia de una laguna normativa que puede ser resuelta acudiendo a la norma que contemple el silogismo análogo, esto es, el artículo 73 antes citado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / CÓDIGO ELECTORAL – ARTÍCULO 67 / CÓDIGO ELECTORAL – ARTÍCULO 68 / CÓDIGO ELECTORAL – ARTÍCULO 72 / CÓDIGO ELECTORAL – ARTÍCULO 73

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 2509 DE 2009 (30 de abril) REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (Suspendida parcialmente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00699-00

Actor: LENY CLARIZA BONILLA MARTÍNEZ

Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

La señora **LENY CLARIZA BONILLA MARTÍNEZ**, a través de apoderado, instauró demanda de jurisdicción voluntaria ante la Jurisdicción Ordinaria, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, “**Por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple cedulação**”, expedida por el Director Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La demanda, inicialmente, fue conocida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Palmira (Valle del Cauca), quien en proveído de 24 de enero de 2014, rechazó de

plano la misma y la remitió por competencia al Juez de Familia de ese Municipio, correspondiéndole en reparto al Juzgado Tercero de Familia, quien en auto de 17 de febrero de 2014 también rechazó la demanda, pero por falta de jurisdicción y, en consecuencia, la envió a esta Corporación, cuyo conocimiento le correspondió a este Despacho.

A través de auto de 5 de octubre de 2015 se consideró que el asunto era de competencia del Consejo de Estado, razón por la que el medio de control instaurado se interpretó como de nulidad, por lo que se le concedió a la actora un término de 10 días para que adecuara su escrito de demanda a las disposiciones previstas en el C.P.A.C.A., lo cual se efectuó dentro del término concedido para ello.

En efecto, en escrito visible a folios 50 a 60 del expediente, adecuó la demanda y, adicionalmente, solicitó la suspensión provisional del acto administrativo acusado.

I.- La demanda fue admitida, mediante auto de la fecha, esto es, 30 de noviembre de 2015.

II.- Con la demanda, la actora solicita la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por violación de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14, 48, 49, 53 de la Constitución Política, así como de los demás derechos que se deriven del reconocimiento de la personalidad jurídica.

- Señala que a la luz del derecho colombiano nacieron dos personas naturales diferentes, a saber: i) Paola Andrea Vallejo Gutiérrez quien fue registrada en la Notaría Tercera del Circulo de Cali, para lo cual se le asignó el serial núm.

2888513 y; ii) Leny Clariza Bonilla Martínez, registrada en la Notaría Única del Municipio de La Cumbre (Valle del Cauca), bajo el serial núm. 2306042. Lo precedente, a su juicio, descarta a simple vista la existencia de una duplicidad en el Registro Civil de Nacimiento.

Aclarado lo anterior, puso de presente que el 2 de mayo de 1996, se encontraba trabajando en la casa de la señora Amparo Gutiérrez Sánchez, madre de la señora Paola Andrea Gutiérrez Vallejo, quien estaba en situación de discapacidad. Preciso que en dicha fecha, un hermano de la señora Amparo Gutiérrez la llevó mediante engaños al Municipio de Jamundí con el fin de que tramitara la cédula de ciudadanía de la señora Paola Andrea, para lo cual se le indicó que le iban a tomar unas fotos y sus huellas; asimismo, debía escribir el nombre de la señora Paola Andrea. En consecuencia, la Registraduría del Estado Civil en mención le asignó la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317, no obstante, nunca recibió una contraseña y jamás reclamó el documento de identidad.

Señaló que el 16 de junio de 2003, se presentó a la Registraduría del Estado Civil de La Cumbre, con el objeto de tramitar su cédula de ciudadanía, razón por la que le fue asignado el cupo numérico 29.358.944. Aseguró que debido a que la cédula de ciudadanía no llegaba, acudió al Personero Municipal de Candelaria, quien presentó una petición a dicha entidad para que indicara la razón por la cual no había sido expedido el documento de identidad, a lo que le respondieron que al verificar las cartillas dactiloscópicas pudieron constatar que estaba incurso en un caso de doble cedulación, puesto que ya había adelantado el trámite para la expedición de la cédula por primera vez a nombre de Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, en virtud del cual se le asignó el cupo numérico 31.538.317. También le informaron que poseía dos Registros Civiles de Nacimiento, por lo que debía

adelantar un proceso judicial ante un Juez de Familia para que cancelara o anulara cualquiera de los dos.

Aseguró que la señora Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, falleció en la ciudad de Cali en el año de 1997.

Precisó que siempre se ha identificado como Leny Clariza Bonilla Martínez y así ha registrado a sus hijas Lina Marcela y Ángela Karol Valencia Bonilla y se inscribió en el SISBEN del Municipio de Candelaria.

Sostuvo que la Registraduría Nacional del Estado Civil le indicó que debía identificarse para todos los efectos legales con la cédula de ciudadanía núm. 31.358.317 a nombre de Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, cuyo documento se encuentra vigente, a diferencia del cupo numérico 29.583.944, expedido a su nombre, que fue cancelado por doble cedulación a través del acto administrativo acusado.

Por todo lo anterior, argumentó que mal haría al identificarse con una cédula que no le pertenece, pues, pese a que las huellas y las fotos con la que se expidió la misma son suyas, lo cierto es que ello se debió a un error al que fue inducida por parte de su empleadora, quien se aprovechó de su inocencia e ignorancia; en consecuencia, en caso de que aceptara la solución sugerida por la entidad accionada, estaría suplantando a otra persona y, además, se le están vulnerando sus derechos fundamentales que nacen de la personalidad jurídica, toda vez que no puede acceder a los servicios de salud y en general a la seguridad social; de igual forma, su derecho al trabajo también se ve afectado, por lo que, a su juicio, está siendo tratada como un objeto, “que es en lo que se convierte cuando a un ser humano se le niegan su personalidad jurídica”.

III.- De la solicitud de suspensión provisional, no se corrió traslado a la parte demandada, Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme lo ordena el artículo 233, inciso 2°, del C.P.A.C.A., por el término de cinco (5) días para que se pronunciara sobre la solicitud de la medida cautelar elevada en la demanda, habida cuenta de que se está frente a una medida de urgencia, prevista en el artículo 234¹, ibídem, si se tiene en cuenta que al habersele cancelado a la actora el cupo numérico 29.583.944, el cual le fue asignado con fundamento en su registro civil de nacimiento núm. 29.583.944, se le está negando, además de su identidad, la posibilidad de ejercer todos los derechos que se derivan del reconocimiento de la personalidad jurídica, tales como la salud, la seguridad social, el trabajo, entre otros, más aún si se tiene en cuenta que no puede identificarse con el cupo numérico 31.538.317 que pertenece a Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, pues se trata de otra persona a la que no puede suplantar.

IV.-CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso².

¹ "Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. ..."

² Ver ampliación de esta definición en la sentencia C- 379 de 2004, de la Corte Constitucional.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” (artículo 229).

Los artículos 229 y siguientes del nuevo Estatuto presentan el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la Administración de Justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.³

Vale la pena resaltar la clasificación de las medidas cautelares contenida en el C.P.A.C.A., la cual se orienta a considerarlas *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁴

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que aquel cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma *“podrá decretar las que*

³ Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: *“...se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda ‘la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.’”*

⁴ Artículo 230 del C.P.A.C.A.

*considerare necesarias*⁵. No obstante, a voces del artículo 229 del C.P.A.C.A., su decisión estará sujeta a lo “*regulado*” en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar “*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*” (Resaltado fuera del texto).

Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho. El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.**”*⁶
(Negrillas fuera del texto).

También la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo:

“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a

⁵ Artículo 229 del C.P.A.C.A.

⁶ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.***⁷(Negrillas no son del texto).

Así pues, conforme a la Jurisprudencia de esta Corporación, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

⁷ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: "(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones:
(...)

Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad'

En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del C.P.A.C.A. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: 'Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones:

- a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
- b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."*

La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo⁸ se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de *“evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”*.⁹

Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**,

⁸ El artículo 230 del C.P.A.C.A. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, *“una o varias de las siguientes”* cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta *“vulnerante o amenazante”*, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (parágrafo).

⁹ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas¹⁰.

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

*“Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.” (Resaltado fuera del texto).*

¹⁰ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: “Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una **manifiesta infracción**, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el **surgimiento** en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.” (Resaltado es del texto).

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de “*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*”.¹¹

Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.

A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, “*cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*”. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger

¹¹ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “*Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que **'[I]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'**. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces 'la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite' []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.*

*La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o 'prejuzgamiento' de la causa [].** La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”.(Negrillas fuera del texto).*

provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado¹². Dice así el citado artículo:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”* (Negrillas fuera del texto).

Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas

¹² Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

El caso concreto.

En el caso bajo examen, el acto administrativo acusado es la Resolución 2509 de 30 de abril de 2009, “**Por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple cedulaación**”, expedida por el Director Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El acto administrativo en mención, dispone lo siguiente:

“Resolución No. 2509
30-Abr—2009

Por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple
cedulación

EL DIRECTOR NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN

En ejercicio de las Facultades que le confiere la resolución número 1970 del 09 de junio de 2003 y

CONSIDERANDO

Que el artículo 67 del Código Electoral, establece como causal de cancelación de cédulas de ciudadanía la múltiple cedulaación.

Que por las indagaciones que se hicieron en las Secciones Alfabético y Dactiloscópico, Altas, Bajas y Cancelaciones se comprobó que los (las) ciudadanos cuyos nombres se mencionan en la parte resolutive de esta providencia obtuvieron la expedición de más de una cédula de ciudadanía.

Que deben cancelarse las cédulas indebidamente expedidas y poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente, como lo establece el artículo 68 del Código Electoral.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Cancelar por múltiple cedulaación las cédulas de ciudadanía expedidas a las personas y en el lugar que a continuación se indican:

(...)

CEDULA CANCELADA: 29.583.944 **EXPEDIDA EN:** LA CUMBRE-VALLE
A NOMBRE DE : BONILLA MARTÍNEZ LENY CLARIZA
INFORMA: CANCELACIONES REGIONAL
CÉDULA VIGENTE: 31.538.317. **EXPEDIDA EN:** JAMUNDI-VALLE
A NOMBRE DE : VALLEJO GUTIÉRREZ PAOLA ANDREA.

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese a los Registradores Especiales y Municipales notificar en los términos que establece el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo el contenido de la presente Resolución a quienes se les canceló la cédula de ciudadanía por múltiple cedulaación.

ARTÍCULO TERCERO: Enviar copia de la presente Resolución después de ser actualizado el Archivo Nacional de Identificación a los Registradores del Estado Civil, para que efectúen las anotaciones en los correspondientes archivos.

ARTÍCULO CUARTO: Ordénese a los Registradores Especiales y Municipales presentar denuncia penal por la posible comisión de un delito.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición.

(...)” (Negrillas del texto)

De los cargos de violación que sustentan la solicitud de la medida preventiva.

La actora sostiene que debido a la cancelación del cupo numérico 29.583.944, por parte de la entidad accionada, el cual fue expedido con fundamento en su registro civil de nacimiento, se le están vulnerando diversos derechos fundamentales que se derivan del reconocimiento de la personalidad jurídica, pues sin su cédula de ciudadanía no puede acceder al sistema de salud, así como también se le dificulta la búsqueda de trabajo, etc. De igual forma, expresó que no puede hacer uso de la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317, expedida a nombre de Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, conforme se lo advierte la entidad accionada, por cuanto, además de que dicho documento no le fue entregado, éste pertenece a otra

persona, lo que indica que en la actualidad se encuentra imposibilitada para identificarse y ejercer cualquier derecho.

Respecto de la importancia del derecho a la personalidad jurídica, al nombre y a la cédula de ciudadanía, ha sido amplia la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación, en la que se ha precisado que éstos permiten a la persona natural ser titular de derechos y sujeto de obligaciones y, además, comprende atributos que son de su esencia e **individualización**, como lo son el ejercicio de derechos civiles y políticos, la acreditación de la ciudadanía, la identidad personal, nombre, domicilio, nacionalidad, estado civil, etc, los cuales garantizan, que todo ser humano, por el simple hecho de existir, posea atributos que constituyen su individualidad como sujeto de derechos.

En relación con el derecho a la personalidad Jurídica y el nombre, la Corte Constitucional en sentencia T-623 de 2014, precisó lo siguiente:

- 5.1.1.** “El artículo 14 Superior consagra el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica, al indicar que: “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.” Disposición que se encuentra acorde con normas vinculantes del derecho internacional que aluden expresamente a dicha garantía, como son, los artículos 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹³

De conformidad con la jurisprudencia¹⁴ de esta Corte, este derecho, además de permitir a la persona natural ser titular de derechos y ser sujeto de obligaciones, comprende ciertos atributos que constituyen su esencia e individualización, tales como, el ejercicio de derechos civiles y políticos, la acreditación de la ciudadanía, la determinación de la identidad personal, el nombre, el domicilio, la nacionalidad, el estado civil, entre otros.

- 5.1.2.** Al respecto, en la sentencia **T-308 de 2012**,¹⁵ este Tribunal explicó los elementos que derivan del reconocimiento de tal derecho de la siguiente manera:

¹³ Al respecto, ver Sentencia T- 1000 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Ver sentencia T-485 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

¹⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“En relación al nombre, este comprende el nombre, los apellidos, y en su caso el seudónimo, y sirve para identificar e individualizar a cada persona en relación con los demás y con el Estado.

Respecto a la nacionalidad este tribunal ha señalado que es el vínculo que une a una persona con un Estado y que permite “participar en la conformación y control de los poderes públicos y genera derechos y deberes correlativos. De ese modo, el elemento humano del Estado son sus nacionales”.

En cuanto a la capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos, en sentencia C-983 de 2002, la Corte dijo que conforme con el artículo 1502 del Código Civil esta puede ser de goce o de ejercicio, en razón a la primera expuso que consistía “en la aptitud general que tiene toda persona natural o jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones, y es, sin duda alguna, el atributo esencial de la personalidad jurídica”. Y la segunda, esto es, la de ejercicio o legal “consiste en la habilidad que la ley le reconoce a aquélla para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra. Implica, entonces, el poder realizar negocios jurídicos e intervenir en el comercio jurídico, sin que para ello requiera acudir a otro”.

Por último, en lo referente al estado civil de las personas, este Tribunal en sentencia T-861 de 2003 lo describió como “la expresión de una determinada situación o calidad como la nacionalidad, el sexo, la edad, estado mental, si son hijos legítimos, extramatrimoniales o adoptivos, casados o solteros, etc. También se relaciona con el reconocimiento de derechos subjetivos tanto públicos como privados, situándose dentro de los primeros los propios de quien es reconocido por la Constitución y la ley como ciudadano, esto es, el derecho político al voto, el ejercicio del derecho de protección jurídica y las correlativas obligaciones concretas para las personas como la de pagar impuestos, cumplir el servicio militar obligatorio etc”.

- 5.1.3.** De otra parte, con relación a la importancia de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que su desconocimiento equivaldría a la negación absoluta de la posibilidad que tiene una persona de ser sujeto de derechos y obligaciones¹⁶. A este respecto, indicó:

“(…)De todo lo dicho se desprende que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica tiene sustancia o entidad propias y no puede ser visto como un reflejo de una situación de hecho que prive al individuo de la posibilidad de ejercer los derechos de los que, sin embargo, no se le ha negado la titularidad. Esto entrañaría una situación jurídica - desconocimiento de la personalidad de este carácter-, en tanto aquello constituye un hecho, tan deplorable o limitante como se

¹⁶ Cfr. sentencia T-1000 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio

quiera, pero no necesariamente derogatorio, en sí mismo, de la personalidad jurídica del ser humano que lo padece”¹⁷.

5.1.4. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el **nombre**, en el artículo 3 del Decreto Ley 1260 de 1970 por el cual se expide el Estatuto de Registro Civil de las Personas, se indica que “[t]oda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo. (...)”

En consonancia con lo anterior, esta Corporación ha resaltado en diversas ocasiones la importancia del nombre y su incidencia en los derechos a la personalidad jurídica y al libre desarrollo de la personalidad.

Desde sus inicios, la Corte señaló que el nombre es una expresión de la individualidad y de la autonomía de la persona. Al respecto, en sentencia **T-594 de 1993**,¹⁸ indicó:

“El nombre tiene por finalidad fijar la identidad de una persona en las relaciones sociales y ante el Estado, de suerte que la hace distinguible en el entorno. En sentido estrictamente jurídico, el nombre es una derivación integral del derecho a la expresión de la individualidad -a la que se ha hecho referencia-, por cuanto es un signo distintivo del individuo ante los demás, con el cual se identifica y lo reconocen como distinto.”

En esa misma providencia, resaltó que la expresión de la individualidad es esencial para la efectividad de la autonomía personal, argumentando que:

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

[...]

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

“[...] [L]a expresión de la individualidad [...] supone el derecho al reconocimiento de [la] particularidad [del individuo] y la exigencia de fijar su propia identidad ante sí y ante los demás. El derecho a la expresión de la individualidad es un bien inherente a la persona humana (Art. 94 C.P.), y se proyecta como parte integral del derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P.).

“La fijación de la individualidad de la persona ante la sociedad, y ante el Estado, requiere de la conformidad de individuo con la identidad que proyecta, de suerte que siempre tendrá la facultad

¹⁷ Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, sentencia de noviembre 25 de 2000, párrafos 11, 12 y 15, citada en la sentencia T-1000 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

legítima de determinar la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus íntimas convicciones (Art. 18 C.P.).

“La autonomía de la persona, parte siempre del reconocimiento de su individualidad, de manera que quien es dueño de sí, lo es en virtud de la dirección propia que libremente fija para su existencia. Es, pues, la nota del vivir como se piensa; es el pensamiento del hombre que se autodetermina. [...]”

En ese contexto, la Corte también ha hecho referencia a la función jurídica que cumple el apellido de una persona, tanto para ella como para su familia y la sociedad. Al respecto, en sentencia **T-390 de 2005**,¹⁹ señaló:

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

El apellido es el punto de confluencia del derecho de familia y el derecho de las personas, como lo afirma el profesor Jean Carbonnier²⁰. Este se determina teniendo en cuenta quienes son los progenitores, es decir revela una relación de parentesco que ordinariamente lo es de consanguinidad y excepcionalmente puede ser de carácter civil, mediante la institución de la adopción.

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

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

¹⁹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ “Carbonnier, Jean, *Derecho Civil. Tomo I. Casa Editorial Bosch.*”

De lo anteriormente expuesto, es posible concluir que el nombre, compuesto por el nombre de pila y los apellidos, cumple una función jurídica importante para la persona y la sociedad, al ser un elemento esencial del estado civil que además de permitir un ejercicio efectivo de los derechos a la personalidad jurídica y al libre desarrollo de la personalidad, es determinante para la individualización y la identificación como miembro de una familia.”

En lo que respecta a la importancia de la cédula de ciudadanía, en la sentencia citada en precedencia se sostuvo que dicho documento es la herramienta idónea para identificar a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Para el efecto, argumentó lo siguiente:

- 5.1.5.** “Finalmente, con relación a la identificación, mediante la cual se establece la individualidad de una persona de conformidad con las previsiones legales existentes, en el sistema colombiano el elemento que permite acreditarla es la **cédula de ciudadanía**.

Por tal motivo, la ley ha depositado en este documento *“el estatus de prueba de identificación personal, por medio de la cual se pueden acreditar la personalidad de su titular en todos aquellos actos, negocios o situaciones jurídicas en que se haga necesario presentar prueba que acredite tal calidad, por lo que dicho documento se ha convertido en el elemento idóneo para el cumplimiento del referido propósito y el que a su vez es irremplazable”*.²¹

En este entendido, la cédula de ciudadanía constituye el medio idóneo para acreditar la *“mayoría de edad”*, esto es, *“el estado en que se alcanza la capacidad civil, circunstancia que según el legislador demuestra que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles”*.²² Adicionalmente, permite el ejercicio del derecho al sufragio, en los términos del artículo 99 de la Carta Política.

Así, este documento se instituye como una herramienta idónea para: *“(i) identificar cabalmente a las personas, (ii) acreditar la ciudadanía y (iii) viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.”*²³

²¹ Sentencia T-485 de 2013. M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

²² Sentencia T-069 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ Sentencia T-069 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver también, sentencia T-162 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

De manera que, dada la importancia de las funciones otorgadas a la cédula de ciudadanía para permitir el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, la misma se convierte en un instrumento con alcances de orden tanto jurídico como social.

En igual sentido, esta Corporación en sentencia de 28 de abril de 2011²⁴, consideró que la cédula de ciudadanía es el único documento válido para demostrar la identidad de los colombianos mayores de 18 años, edad en la que el individuo queda habilitado para elegir y ser elegido; asimismo, permite la identificación para el ejercicio de actos civiles, administrativos y judiciales. En la providencia en mención, se argumentó lo que a continuación se cita:

“La cédula de ciudadanía la podemos definir como el único documento válido para probar la identidad de los colombianos a partir del momento en el que se cumple la mayoría de edad (18 años), edad en la que una persona queda habilitada para elegir y ser elegida.

La Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha definido la cédula de ciudadanía; una de ellas fue en la sentencia C-511 de 1999 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, en la cual expresó lo siguiente:

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

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

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

²⁴ Expediente núm. AC2011-00031. Consejero ponente, doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

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

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

A su turno, la ley 39 de 1961 en su artículo 1° señala que Cédula de Ciudadanía es el documento con el cual los colombianos mayores de edad, podrán identificarse en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales."

Siendo ello así, resulta evidente para este Despacho que los derechos a la personalidad jurídica, al nombre y a la cedula de ciudadanía, son de suma importancia, por cuanto, además de otorgarle a los ciudadanos colombianos la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones, permite gozar de ciertos atributos que garantizan que la persona natural pueda ser tratada como un ser individual que cuenta con un nombre, una nacionalidad, un estado civil, una identidad etc, que le asegura el acceso al catálogo de derechos derivados del reconocimiento de tales postulados.

Al analizar el caso concreto, se advierte que a folio 2 del expediente, obra el Registro Civil de Nacimiento núm. 230642, que da cuenta de que el 11 de septiembre de 1977, en el Municipio de La Cumbre del Departamento del Valle del Cauca, nació la señora Leny Clariza Bonilla Martínez.

Asimismo, en el folio 8 del expediente, reposa el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513, que certifica que el 3 de mayo de 1977, en el Municipio de Cali, nació la señora Paola Andrea Vallejo.

Por su parte, a folio 9 obra el oficio núm. 530 de 21 de octubre de 2013, a través del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil pone de presente que la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317 fue expedida con fundamento en el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513 y que el cupo numérico núm. 29.583.944 se asignó en atención al Registro Civil de Nacimiento núm. 2306042.

Al revisar el contenido del acto acusado visible a folio 13, la Sala Unitaria advierte que el Director Nacional de Identificación expidió dicho acto en atención a lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del Código Electoral, los cuales son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

a) Muerte del ciudadano;

b) Múltiple cedulación.

c) Expedición de la cédula a un menor de edad;

d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza;

e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y

f) Falsa identidad o suplantación.

ARTÍCULO 68. Cuando se establezca una múltiple cedulaación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil **cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas** y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificadas.” (Negrillas fuera del texto)

De la lectura de dicha normativa resulta evidente concluir que la misma no prevé cuál de los documentos de identidad debe ser cancelado por múltiple cedulaación, así como también guarda silencio en relación con la intervención del directamente afectado, cuando la cancelación del documento de identidad se hace de oficio, pues finalmente, es éste el perjudicado con la decisión en caso de que se cometa un error con su identidad y por tanto, sería evidente la necesidad de su intervención en el proceso administrativo.

Sin embargo, conviene la Sala en poner de presente que el mismo Código Electoral en el artículo 72 prevé la posibilidad de que el interesado solicite la cancelación de la cédula de ciudadanía siempre y cuando se presenten las causales contempladas en el artículo 67 de dicho estatuto, para lo cual se deberá observar el trámite contemplado en el artículo 73, cuyo procedimiento permite ampliamente la intervención del perjudicado y la posibilidad de que éste aporte las pruebas que considere pertinentes. Los artículos 72 y 73 en mención, son del siguiente tenor:

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

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

Nacional del Estado Civil, para que éste resuelva si niega la expedición de la cédula o si cancela la ya expedida.”

Siendo ello así, se observa que hay un silencio normativo en relación con la intervención del interesado en el proceso administrativo adelantado de oficio con el fin de cancelar el documento de identidad por las causales establecidas en el artículo 67 de Código Electoral, el cual fue interpretado por la Corte Constitucional, de manera reiterada, como la existencia de una laguna normativa que puede ser resuelta acudiendo a la norma que contemple el silogismo análogo, esto es, el artículo 73 antes citado. Así lo precisó la Corte Constitucional en sentencia T-623 de 2014:

- 5.1.6.** “Bajo ese entendido, en sentencia **T-006 de 2011**,²⁵ esta Corte al analizar un caso en el que al demandante no se le ofreció la oportunidad para ser oído en el trámite de cancelación de su cédula, se planteó el siguiente problema jurídico: *“¿viola la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso de un ciudadano con más de una cédula, al dejar vigente una de ellas sin escuchar previamente al titular de las mismas, a pesar de que de ese modo se incrementa el riesgo de cometer un error y de dificultarle al titular del documento acreditar ante la sociedad de forma adecuada los atributos de su personalidad?”*”

En esa oportunidad, la respuesta fue afirmativa y argumentada de la siguiente manera:

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

²⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

‘Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos.’”

De conformidad con lo anterior, la Corte acudió al procedimiento que, para la cancelación de cédulas, señala el Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral) en sus artículos 72 y 73, los cuales disponen:

(...)

Al interpretar los citados artículos, la Corte encontró que en los casos en los que mediaba una solicitud de cancelación del documento el legislador previó la posibilidad de que el interesado pueda ser oído, posibilidad que no se deducía para aquél a quien se le iniciaba el trámite de oficio, como acontecía en el caso sometido a estudio. Este silencio, fue analizado por la Corporación determinando los siguientes escenarios:

“Por un lado (i) asumió que sencillamente no está prevista la posibilidad de ser oído, sobre lo que podría inferirse que en estas circunstancias las personas no tienen derecho a ejercer su derecho a la defensa. Por otro, (ii) se evidenció la existencia de una “laguna normativa”, que puede ser resuelta acudiendo a una norma que contemple un silogismo análogo. En ese orden, la forma de resolver la laguna es la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 73 del Código Electoral para la cancelación de la cédula de ciudadanía en los casos que media solicitud de impugnación.”²⁶

La anterior conclusión fue producto de un juicio de ponderación estricto según el cual no se acogía la primera interpretación toda vez que la misma:

“no prevé una oportunidad previa para que los titulares de los documentos sean oídos en el proceso oficioso de cancelación de cédulas. Ese entendimiento debe rechazarse por ser inconstitucional. En consecuencia, debe aplicarse el segundo sentido, que entiende el silencio del legislador extraordinario como una laguna normativa. Esa laguna debe colmarse, por la vía de aplicar, al proceso oficioso de cancelación, los requerimientos del trámite rogado de cancelación de cédulas. Con lo cual se obtiene que, en ambos procesos administrativos, los titulares de los documentos sujetos a la cancelación tienen derecho a ser oídos.”

En ese entendido, con independencia de si media o no solicitud, en los procesos de cancelación de cédulas seguidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se debe dar aplicación a lo establecido en el artículo 73 previo a resolver el fondo del asunto.

5.1.7. Esta posición ha sido reiterada por esta Corte al resolver problemas jurídicos causados por la Registraduría Nacional del Estado Civil cuando

²⁶ Sentencia T-763 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

procede a cancelar el documento de identificación por múltiple cedulaación tras evidenciar la existencia de diversas cédulas de ciudadanía en cabeza de una misma persona, de las que se resaltan, entre otras, las providencias que a continuación se extractan.

En sentencia **T-929 de 2012**,²⁷ analizó un caso de una mujer adulta mayor en condición de indigencia, que había solicitado la expedición de la cédula de ciudadanía para reclamar un subsidio económico. Durante el trámite, la Registraduría Nacional del Estado Civil advirtió que a la accionante ya se le había expedido una cédula de ciudadanía en el año 1959, motivo por el cual se canceló el último número solicitado.

En esta oportunidad, la Corte reiteró el derecho que tenía la accionante de ser oída en el trámite de la cancelación de una de sus cédulas con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso. Igualmente, constató la afectación de sus derechos al mínimo vital y a la personalidad jurídica con la tardanza en resolver la solicitud de expedición de la cédula y en comunicar la decisión. En consecuencia, dejó sin efectos la resolución que canceló la última cédula solicitada y ordenó que se adelantara nuevamente el trámite para que la actora fuera oída antes de tomar una decisión.

Posteriormente, en sentencia **T-763 de 2013**²⁸ la Corte estudió la situación particular de una accionante, quien ostentaba la calidad de desplazada, inmersa en un caso de doble cedulaación. Durante el trámite correspondiente, iniciado de oficio por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se canceló la cédula de ciudadanía más reciente, dejando sin vigencia la que ella consideraba, la identificaba, sin que se le hubiese ofrecido la oportunidad de ser oída.

Luego de reiterar la sub-regla jurisprudencial establecida en la sentencia T-006 de 2011 relacionada con los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso, específicamente con el derecho de las personas de contar con la posibilidad de ser escuchadas de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía en casos de doble cedulaación, la Sala de Revisión consideró que la actuación cuestionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica, al no contar con la posibilidad de ser oída durante el trámite iniciado de oficio por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lo anteriormente expuesto, permite concluir que dada la importancia de la cédula de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, en los eventos en los que se tramite, ya sea de oficio o a petición de parte, la cancelación de este documento ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta entidad dentro del trámite correspondiente debe ofrecer la oportunidad a las personas afectadas de ejercer su derecho a la defensa, garantizándoles así, el debido proceso.”

²⁷ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Visto lo anterior, resulta claro para esta Sala Unitaria que la Registraduría Nacional del Estado Civil previo a expedir el acto administrativo acusado no escuchó a la actora, con el fin de respetar su derecho de defensa y debido proceso, pues de la lectura de la Resolución demandada se advierte que la labor de verificación de la entidad accionada se redujo a constatar las secciones “alfabético y dactiloscópico, altas, bajas y cancelaciones”, en las cuales se fundó su decisión.

Siendo ello así, comoquiera que la accionante en su escrito de demanda aseguró que no tiene en su poder la cédula de ciudadanía núm. 31.538.317, la cual fue expedida con fundamento en el Registro Civil de Nacimiento núm. 2888513, que pertenece a la señora Paola Andrea Vallejo Gutiérrez, que según la accionante, es otra persona y, que el cupo numérico 29.583.944, asignado en atención al Registro Civil de Nacimiento núm. 2306042, el cual le pertenece, fue cancelado mediante Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, esta Sala observa que la demandante se encuentra sin identificación desde el 16 de junio de 2003, fecha en la que solicitó la expedición de la cédula de ciudadanía a nombre de Leny Clariza.

Lo precedente indica que el acto administrativo acusado contravino, además de las disposiciones acusadas en la demanda y en la solicitud de medida cautelar que aquí se resuelve, el derecho al debido proceso, lo que implica la adopción, no sólo de la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, sino también ordenar la adopción de decisiones administrativas, de conformidad con lo autorizado en los numerales 3 y 4 del artículo 230 del C.P.A.C.A., habida consideración de que se reúnen los requisitos establecidos por la Jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de las medidas que aquí se decretarán, a saber; i) el posible derecho (*fumus boni iuris*) que le asiste a la actora de identificarse como ciudadana con la expedición de la

cédula de ciudadanía que emite la Registraduría Nacional del Estado Civil y; ii) la existencia de un perjuicio representado en la espera del fallo definitivo (*periculum in mora*) con el consecuente daño originado en el transcurso del tiempo y la no satisfacción de sus derechos.

Así pues, se ordenará la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, en cuanto canceló el cupo numérico 29.583.944 asignado a la señora Leny Clariza Bonilla Martínez y, en consecuencia, se le ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en el término de 8 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, expida la cédula de ciudadanía a la actora con el cupo numérico en mención.

Lo anterior, por cuanto esta Sala Unitaria considera que las medidas designadas son idóneas y necesarias para conjurar el perjuicio ocasionado a la accionante, pues de ello no ser así, los derechos de la accionante se seguirían menoscabando.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRÉTASE la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución núm. 2509 de 30 de abril de 2009, **“Por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple cedulación”**, expedida por el Director Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto canceló el cupo numérico 29.583.944 asignado a la señora Leny Clariza Bonilla Martínez.

SEGUNDO: ORDÉNASELE a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en el término de 8 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, expida la cédula de ciudadanía a la actora con el cupo numérico en **29.583.944**.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera