

Magistrado Ponente: JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL

Radicación: 13-001-31-87-003-2022-00051-01. Grupo T-2ª No. 00254/2022

Tipo de decisión: REVOCA sentencia de tutela

Fecha de la decisión: 28 de julio de 2022.

Clase de proceso: Tutela 2ª instancia

ACCIÓN DE TUTELA/ Alcance y objetivo.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO/ PRONUNCIAMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL/ GARANTÍAS MÍNIMAS/ Cualquier transgresión a las garantías mínimas, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa y/o judicial, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

INSCRIPCIÓN EXTEMPORÁNEA DE NACIMIENTO EN EL REGISTRO CIVIL/Tramite señalado en el Decreto 356 de 2017.

TRAMITE VIRTUAL APOSTILLA ELECTRONICA MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA / Sobre la poca eficacia del trámite virtual propuesto por la Registraduría, ya se ha pronunciado en varias oportunidades la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Con la exigencia de este trámite por parte de la accionada, lo que aprecia son trabas y cargas administrativas que de ninguna manera pueden serles endilgadas a la parte accionante, menos si se tiene en cuenta que en este caso estamos frente a un sujeto con doble connotación de especial protección constitucional, primero, por ser una infante de tan solo 21 meses de nacida y segundo, por su condición de migrante.

MIGRANTES VENEZOLANOS/ Población vulnerable, reconocida por la Honorable Corte Constitucional, como sujetos de especial protección por las autoridades colombianas y, por ende, destinatarios de especiales medidas afirmativas tendientes a garantizar el proceso de integración de los venezolanos que, masivamente, salieron de su país.

FUENTE JURISPRUDENCIAL/ Sentencia C-214 de 1994, T-051 de 2016, T- 452/19



**TRIBUNAL SUPERIOR DE CARTAGENA
SALA PENAL**

TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA

REFERENCIA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL

Radicación:	13-001-31-87-003-2022-00051-01
No. I. Tribunal:	Grupo T-2ª No.00254/2022
Motivo decisión:	Tutela de 2ª instancia
Accionante:	Jorge Cueto Ávila
Derecho:	Personalidad Jurídica y otros
Decisión:	Revoca
Aprobado:	Acta N° 130

Cartagena, 28 de julio de 2022

1.- Asunto

Decidir la impugnación presentada por la parte accionante, contra el fallo de tutela de fecha primero (01) de julio del dos mil veintidós (2022), proferido por el **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena**, dentro de la acción de tutela instaurada por el ciudadano **Jorge Cueto Ávila**, quien actúa en representación de su hija menor de edad **E.A.C.F₁** en contra de **Registraduría Nacional del Estado Civil**, la **Registraduría Especial de Cartagena**, el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia**, por la presunta vulneración de los derechos a la *nacionalidad y personalidad jurídica*.

2.- Fundamentos de la acción.

Manifiesta el accionante, que es nacional colombiano que vivió en la República de Venezuela donde procreó a su hija E.A.C.F, quien actualmente, tiene 1 año y 9 meses de edad. Agregó que en busca de una mejor calidad de vida ingresó con su familia al territorio colombiano en noviembre del año 2020, de forma irregular, toda vez que la falta de alimentos, medicamentos y de oportunidades los forzaron a salir del país vecino.

Indica que su hija nació en el municipio Coro, del Estado Falcón el 11 de septiembre del año 2020, en el Hospital Universitario Alfredo Vangriken, en su momento no pudo ser registrada dada la situación en Venezuela que repercutía en el Servicio de Notariado y Registro- SAREN, el cual no contaban ni con tinta ni con papel para realizar los trámites de registro.

De otro lado señalo que su esposa, Euglenny Solimar Ferrer Zea, y su hija, no pudieron acogerse al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen

¹ La información que permite identificar o individualizar al menor, fue suprimida, con miras a garantizar la intimidad, privacidad y dignidad humana, de acuerdo con los artículos 33 y 193 de la Ley 1098 de 2006 y demás normas pertinentes.



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

de Protección Temporal, pese a haber ya estado en Colombia cuando entró en vigor el Decreto 216 de 2021 aun cuando se hizo el intento en principio por falta de información para acceder al Estatuto en mención. Adicionalmente su hija no solo no ha podido acceder al Permiso por Protección Temporal-PPT, sino que tampoco ha podido acceder a otros servicios necesarios y urgentes como al sistema de salud.

Refiere el gestor, que su primogénita es hija de nacional colombiano, razón por la cual se ha acercado en distintas oportunidades a la Registraduría; la primera oportunidad a principios del mes de noviembre del año 2020 en busca de ayuda para solucionar la situación de su hija, solicitando que se efectuara las inscripciones en el registro civil por cumplir con los requisitos señalados en el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia, sin embargo, la solicitud fue negada por parte de la entidad accionada, fundamentando su decisión en que para iniciar el trámite debía presentar el acta de nacimiento y que las mismas debían estar debidamente apostillada.

Por lo anterior, asegura que hasta la fecha su hija no cuenta con reconocimiento de la nacionalidad por parte de ningún Estado, lo que implica que se encuentren en situación de apátrida, vulnerando así sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y a la nacionalidad.

Finalmente estableció que no se ha podido dar inicio a trámite alguno para el reconocimiento de la condición de apátrida de su hija, toda vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a la fecha no ha expedido reglamentación alguna respecto de este procedimiento en el caso de personas apátridas nacidas en el extranjero, lo cual no solo desconoce lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 2136 de 2021, lo que también se constituye en una clara vulneración de los derechos a la personalidad jurídica y nacionalidad de aquellas personas apátridas, como es el caso de su hija.

Por todo lo anterior, pide que se tutelen favor de su hija los derechos a la personalidad jurídica y nacionalidad, y como consecuencia de ello, solicita que se impartan las siguientes ordenes:

“Se ORDENE a las entidades accionadas que le reconozcan la nacionalidad colombiana por nacimiento a E.A.C.F, teniendo en cuenta que son hijas de padres colombianos, y como consecuencia se ORDENE a la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL que emita en el menor tiempo posible el registro civil de nacimiento de mi hija, con nota de “Válido para demostrar nacionalidad”. Lo anterior dando primacía al derecho sustancial sobre aspectos formales.

Que en caso de no ser esto posible, se ordene que las entidades accionadas inicien en el marco de sus competencias un procedimiento que permita el acceso a un estatus legal a mi hija E.A.C.F, en Colombia lo cual posibilite el goce efectivo de sus derechos. Que, en todo caso, durante este procedimiento se garantice el acceso a un documento de identificación para mi hija” (Sic).



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

3.- Actuación procesal

El día veintiuno (21) de junio de 2022, el **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena**, admitió la presente acción de tutela mediante auto que ordenó darle traslado al **Registraduría Nacional del Estado Civil**, a la **Registraduría Especial de Cartagena**, al **Ministerio de Relaciones Exteriores** y a **Migración Colombia**, al tiempo, ordenó la vinculación del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, para que rindieran un informe respecto a los hechos que originaron la presente acción de tutela.

Informes recibidos

3.1.- Informe rendido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Luis Francisco Gaitán Puentes, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al descorrer el traslado de la presente acción constitucional, manifestó que, la competencia para satisfacer las pretensiones de la accionante recae en las Registradurías Especiales y Municipales según el artículo 47 del Decreto 1010 de 2000, como también en el Director Nacional de Registro Civil.

Precisó que las funciones de la Oficina Jurídica que representa se circunscriben a las contempladas en el artículo 33 del Decreto 1010 del 2000, entre otras dar respuesta a las diferentes autoridades judiciales a partir de la información suministrada por las distintas dependencias de la RNEC en cada caso en particular.

En consecuencia, sostiene que ni el Registrador Nacional del Estado Civil ni el Jefe de la Oficina Jurídica tienen competencia para satisfacer las pretensiones de la actora ni para el cumplimiento de una eventual orden judicial.

No obstante, refiere que la Registraduría Nacional del Estado Civil solo lleva a cabo, autoriza u ordena inscripciones en el registro civil de nacimiento si se cumplen con los requisitos establecidos para tener derecho a la nacionalidad colombiana por nacimiento, en los términos del numeral 1º del artículo 96 de la Constitución Política de Colombia², que establece quienes son nacionales colombianos de acuerdo con su origen.

Señalan que el supuesto contemplado en el literal b de la norma en mención, aplicable al caso en concreto, se encuentra regulado por el Decreto 356 de 2017 que dispone de una normatividad especial para las personas nacidas en el extranjero, siempre y cuando puedan demostrar la nacionalidad colombiana de alguno de sus padres y presentar el acta o registro civil de nacimiento, expedido en el país extranjero, debidamente apostillado y traducido.

² “1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República. (...)”



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

Anota que el artículo 3 de la Ley 43 de 1993, señala que la nacionalidad colombiana se acredita con alguno de los siguientes documentos:

- *La cédula de ciudadanía amarilla de hologramas para los mayores de dieciocho (18) años.*
- *La tarjeta de identidad para los mayores de catorce (14) años y menores de dieciocho (18) años.*
- *El registro civil de nacimiento para los menores de catorce (14) años, expedidos bajo la organización y dirección de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

Así mismo, dan cuenta que la Circular Única de Registro Civil e Identificación establece el procedimiento para la inscripción extemporánea del nacimiento de los hijos de colombianos ocurridos en Venezuela, en el que se indica que el documento antecedente para la inscripción será el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente traducido y apostillado.

Frente al documento antecedente, aclaran que se deberá aportar el documento expedido por una autoridad venezolana debidamente apostillado, de conformidad con las normas internas y la Convención sobre la Abolición del Requisito de Legalización para Documentos Públicos Extranjeros de la Haya de 1961, adoptada por Colombia mediante la Ley 455 de 1998 y revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-164 del 17 de marzo de 1999. Explican que allí se estableció que un documento público expedido en alguno de los estados parte de la Convención debe apostillarse en el país en el cual fue creado como único requisito para ser presentado en la República de Colombia, es decir, que no se requiere la autenticación en el Consulado de Colombia ni la legalización en el Ministerio de Relaciones Exteriores en la ciudad de Bogotá.

Continúan explicando que, presentados los documentos y requisitos antedichos, tendrá derecho a iniciar el trámite de inscripción extemporánea, de lo contrario no será posible.

Aducen que, en cumplimiento de la normativa señalada, mediante Memorando del 2 de marzo del 2021, el Registrador Nacional del Estado Civil indicó el trámite a seguir por parte de los distintos delegados departamentales y registradores distritales, especiales y municipales para la inscripción en el registro civil de nacimiento de hijos de colombianos ocurridos en Venezuela, indicando entre otras cosas, que la medida especial y excepcional contemplada en la Circular Única Versión No. 4 del 15 de mayo del 2020 que permitía la presentación de dos testigos en sustitución al registro de nacimiento debidamente apostillado tuvo vigencia hasta el 15 de noviembre del 2020, debido a que dicho apostille actualmente se puede obtener en línea. Allí también se indicó el paso a paso para que los interesados puedan obtener el documento antecedente apostillado de manera virtual, a través de la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela (<http://mppre.gob.ve/>) en la casilla correspondiente a cancillería “Servicios Consulares”, se hace una breve explicación de la “Apostilla Electrónica”, sin necesidad de acudir físicamente a una oficina, refiriendo que *“La Apostilla Electrónica puede ser presentada en el país receptor a través de cualquier medio de almacenamiento electrónico como el correo electrónico o disco compacto, sin necesidad de imprimirla”*.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Sostienen que el apostille venezolano no requiere la presencialidad en la que se fundaba la implementación de la medida excepcional que permitía la inscripción mediante declaración de testigos, lo cual se encuentra superado, puesto que este trámite a la fecha se puede llevar a cabo de manera virtual cualquier día de la semana incluyendo fines de semana, es decir que la razón que motivó la medida excepcional, que fue la falta de obtención del apostille, ya no existe, razón por la cual las personas nacidas en Venezuela deben acogerse a la regla general para tener la nacionalidad colombiana, esto es, el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado.

Aclaran que el apostille electrónico tiene un costo de 0,08615936 Petros o 6.379.642,60 Bolívares, equivalente a un aproximado de \$15.000 colombianos, los cuales pueden ser consignados en las cuentas dispuestas para su recaudo.

Insisten que se debe dar aplicación a lo establecido en el Decreto 356 de 2017 aportando para la inscripción en el registro civil de nacimiento colombiano el documento expedido por la autoridad venezolana debidamente apostillado, junto con el documento que acredite la nacionalidad colombiana de algunos de sus padres y la declaración del denunciante del nacimiento.

Concluyen que la solicitud de amparo no está llamada a prosperar, solicitando negar la presente acción de tutela porque esa entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

3.2.- Informe rendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Daniel Prieto Domínguez, en su calidad de Coordinador Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales Ministerio de Relaciones Exteriores, al descorrer el traslado de la presente acción constitucional, puso de presente, inicialmente, el papel que juega el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de nacionalidad colombiana. Puntualizando, que el mismo se ciñe al trámite de adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, por lo cual se sustrae de los trámites relacionados con la inscripción en el registro civil y el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento, como en el caso que nos ocupa, cuya competencia para pronunciarse sobre la procedencia de la pretensión corresponde de forma exclusiva a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por lo anterior, concluyó que el Ministerio de Relaciones Exteriores no es la entidad competente para resolver asuntos relacionados con la inscripción de nacimientos ocurridos en el exterior, como en el caso objeto de la presente acción de tutela, a través de la cual se pretende el registro como colombiano por nacimiento de la menor E.A.C.F, por ser hija de nacional colombiano.

De otro lado con respecto a los hechos relacionados con la afirmación de apátrida en que podría encontrarse la menor, informó que actualmente no existe una reglamentación especial en el ordenamiento jurídico interno para el reconocimiento de personas apátridas que hayan nacido en territorio extranjero y que permita estudiar los casos de apátrida de las personas nacidas en la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, refiere que,



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

en el caso de la menor, que cuenta con certificado de nacido vivo en Venezuela no procedería el procedimiento para determinar la condición de apátrida, por tanto, no es apátrida sino nacional venezolana por nacimiento.

De otra arista, señaló que, atendiendo situaciones como la que nos ocupa indicó que el 10 de noviembre de 2021, la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales procedió a remitir la Nota Verbal número S-GNC-21-027614, a la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia, con el fin de constatar la situación de apátrida de una menor en una situación fáctica similar a la de la menor, quien cuenta con certificado de nacido vivo expedido por centro hospitalario de la República Bolivariana de Venezuela EV-25, como se señaló en el escrito de tutela.

Señala que mediante Nota Verbal número EVC-DE-398-2021 de fecha 23 de noviembre de 2021 y remitida el 24 de noviembre de 2021, la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela se pronunció, frente al mentado asunto, en los siguientes términos:

“... La menor (...) se le considera venezolana con plenos derechos como tal, así no cuente con acta de registro de nacimiento, pues le basta contar con la prueba que le aporta el certificado de haber nacido en un centro hospitalario ubicado dentro del territorio venezolano, documento al que alude el artículo 92 de la Ley Orgánica de Registro Civil...”

De acuerdo con lo anterior, señala que la República Bolivariana de Venezuela reconoce a todo menor de edad, hijo de padres venezolanos, nacido en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela y portador de copia u original de certificado de nacimiento EV-25 expedido por centro hospitalario de ese país, como nacional venezolano por nacimiento en aplicación a la Carta Política allí vigente.

Señala además, que una vez conocida la situación de la menor, el Ministerio de Relaciones Exteriores procedió mediante oficio número S-GNC22-015137 enviado el 22 de junio de 2022 a la dirección de correo electrónico euglennysolimarferrerzea@gmail.com, a comunicar el procedimiento a seguir ante la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela para corroborar la nacionalidad venezolana por nacimiento de sus hijos menores, quien en todo caso no podrían considerarse apátridas (Sin nacionalidad) ni en riesgo de apátrida.

3.3.- Informe rendido por Migración Colombia.

Guadalupe Arbeláez Izquierdo, en su condición de jefe de la Oficina Asesora Jurídica, al recorrer el traslado de la presente acción, manifestó que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, procedió a solicitar un informe, acerca de la condición migratoria de E.A.C.F en el que se reflejó lo siguiente:

“No registra documento. Sin número de pasaporte, No Registra Nacionalidad Venezolana: se obtuvo la siguiente información:

- *No, Registra Historial del Extranjero.*
- *No tiene, ni ha tenido Cedula de Extranjería.*



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

- No tiene registro de movimientos migratorios.
- No tiene Permiso de Ingreso y Permanencia.
- No tiene Permiso Temporal de Permanencia.
- No ha registrado Visa.
- No registra en Tablero de Control Informes de Caso, ni actuaciones administrativas.
- No registra en Orfeo Peticiones.
- No registra Pep, Pep- Ramv o PEPPF.
- No Registra Pre- Registro Rumv, NO se observa cita Biométrico agendada.”

En consecuencia, concluyó que la menor, no registra movimientos migratorios, incurriendo en posible infracción a la normatividad migratoria contenida en el Artículo No. 2.2.1.13.1-11; Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales en concordancia con el Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 1743 del 31/08/2015.

Por lo anterior, considera que la menor venezolana se encuentra en permanencia irregular en el país, motivo por el cual, solicitó, en este trámite, conminar a los representantes legales de la menor, a que se presenten en el Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a su residencia, (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de Septiembre de 2020) con el fin de adelantar los trámites administrativos migratorios pertinentes y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria.

Frente a las pretensiones del actor señaló en cuanto al registro civil, Migración Colombia no tiene la competencia de expedir registros civiles de nacimiento, pues de conformidad como lo ordena el Decreto 356 de 2017 es una facultad legal que solo recae de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3.4.- Pese a estar debidamente notificadas, **la Registraduría Especial del Estado Civil de Cartagena y el ICBF**, guardaron silencio.

4.- Decisión impugnada

Mediante proveído de fecha primero (01) de julio de dos mil veintidós (2022), el **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena**, resolvió *declarar improcedente* la acción de tutela.

Argumentó el *a quo*, que la hija del hoy accionante, no cuenta con los requisitos o exigencias legalmente establecidas para efectuar el registro de una persona como nacional colombiano, en tanto, no cuenta con el acta de nacimiento expedido en el exterior debidamente apostillado y traducido.

Señalo el Juez de primera instancia, que este documento el actor mismo reconoce no poseer, sin embargo, a voces del *a quo* y pese a que indica no contar con la posibilidad de acceder a él, las accionadas han acreditado lo contrario, pues se han establecido medios digitales para la atención en el país vecino.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Por lo anterior, consideró que la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales invocados, nacionalidad y a la personalidad jurídica, pues no resulta ser un capricho la exigencia de la presentación del registro civil de nacimiento y/o acta de nacimiento debidamente apostilladas, sino al cumplimiento de disposiciones legales, y su no presentación entorpece todo el proceso.

5.- La impugnación

Inconforme con la decisión proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, el accionante, presentó recurso de impugnación, manifestando que la tutela si resulta ser procedente, por las siguientes circunstancias: *i) el riesgo de apátrida de mi hija; (ii) la ausencia de mecanismos que faciliten la regularización migratoria de mi hija y el acceso efectivo a sus derechos y (iii) la posibilidad de efectuar la inscripción en el registro civil de nacimiento sin la partida de nacimiento apostillada.*

Seguidamente procede a traer a colación *in extenso* algunas normas y decisiones constitucionales sobre la materia.

5.1.- Memorial allegado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dicha Cartera Ministerial, estando el trámite en esta instancia, allego un memorial a través del cual solicita que se confirme la decisión de primera instancia. Además de ello, se refirió a lo dicho por el actor al impugnar la decisión de primera instancia, puntualmente frente a lo argumentado sobre la nacionalidad venezolana por nacimiento de la menor E.A.C.F, señalando, en síntesis, que para reconocer a un nacional de otro Estado debe existir certeza de que este no sea considerado como nacional suyo por ningún otro estado, caso que no se materializa en los presupuestos fácticos de la acción de tutela.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1.- Competencia

Esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta en contra de la decisión de tutela adoptada por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, del cual es su superior funcional, tal y como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

6.2.- Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, personalidad jurídica, estado civil y nacionalidad de la menor E.A.C.F, al no permitírsele inscribir de manera extemporánea su nacimiento, bajo el argumento que el padre de la infante no presentó apostillada el acta de nacimiento, y además, negándole demostrar tal suceso con los dos testigos que contempla el decreto 1260 de 1970.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

6.3.- De la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando en el caso concreto de una persona, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos expresamente señalados por la ley, tales derechos resulten amenazados o vulnerados sin que exista otro medio de defensa judicial o, existiendo éste, si la tutela es utilizada como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

6.4.- Del derecho al Debido Proceso.

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia³ ha definido el debido proceso administrativo como: “**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁴ (sin negrillas en el texto original).

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “**(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, **(vi)** a gozar de la presunción de inocencia, **(vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, **(viii)** a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y **(ix)** a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”⁵ (Sin negrillas en el texto original).

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa y/o judicial, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

³ Sentencia C-214 de 1994 y T-051 de 2016

⁴ Sentencia C-214 de 1994

⁵ Sentencia C-214 de 1994



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

7.- Del caso en concreto

Conforme a los antecedentes de esta providencia, encuentra la Sala, que el ciudadano Jorge Cueto Ávila, actuando en representación de su hija menor de edad E.A.C.F, pretende que a través de esta acción se amparen los derechos fundamentales de su primogenita y, en consecuencia, se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil permitirle acreditar su nacimiento a través de los dos testigos que estipula el Decreto 1260 de 1970, a fin de que le sea reconocida la nacionalidad colombiana a través del trámite de inscripción extemporánea del nacimiento, toda vez que alega que no puede obtener el acta de nacimiento de su menor hija apostillada, debido a que no cuenta con recursos económicos para trasladarse a su país de origen, ni puede acceder al documento a través de la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

Dicho lo anterior, lo primero que deberá determinarse es si el ciudadano Cueto Ávila, se encuentra legitimado para interponer el presente amparo.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 Superior, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁶ establece que la referida acción constitucional *“podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”*.

En nuestro caso, se tiene que la acción de tutela objeto de estudio fue presentada por el ciudadano Cueto Ávila, quien aduce actuar en representación de su hija menor de edad (21 meses de nacida) e invocando, entre otros, protección constitucional a los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica. Ahora, si bien en el expediente no se encuentra acreditado que el mismo sea el padre de la menor, pues ha de recordarse que la misma no ha sido inscrita en el registro civil de ningún Estado y tampoco da cuenta de ello el acta de nacimiento adjunta, pues solo existe la anotación de la progenitora (Euglenny Solimar Ferrer Zea) de la infante. La Sala atendiendo la buena fe que se presume de las manifestaciones del actor y dado que esa afirmación tampoco fue desvirtuada por ninguna de las accionadas avalara la comparecencia del señor Cueto Ávila, como representante de la menor E.A.C.F.

Ahora, no pierde de vista la Sala, que cuando existan dudas en casos como el presente, estos siempre deben resolverse de manera que se otorgue eficacia al mandato de prevalencia del interés superior del menor del artículo 44 de la Constitución.

Estudiado lo anterior, lo primero que ha de señalarse es que en el caso materia de estudio, se encuentra acreditado que la parte accionante, intento inscribir extemporáneamente el nacimiento de la menor E.A.C.F., en el registro civil de nacimiento Colombiano, sin embargo, ello fue negado, en tanto, la autoridad competente, le afirmó que el acta de

⁶ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

nacimiento apostillada es un requisito *sine qua non*, para realizar la inscripción extemporánea solicitada por la parte accionante.

Ahora, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al descorrer el traslado de la presente acción, indico que el trámite de apostillamiento se puede realizar de forma virtual a través de la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, la cual no presenta ningún inconveniente para realizar el trámite.

Además indicó que mediante memorando de 2 de marzo de 2021, el Registrador Nacional del Estado Civil, dejó sin efectos la medida excepcional contemplada en la circular única de 15 de mayo de 2020, en la que se dispuso que el nacimiento se podía acreditar a través de dos (2) testigos que hubiesen presenciado el acontecimiento, por lo que actualmente, solo es posible demostrar tal evento mediante el registro civil o acta de nacimiento debidamente apostillado y traducido.

Dicho ello, y con el objeto de generar mayor claridad, y dada la pertinencia para el desarrollo del tema, la Sala considera oportuno traer a colación cual es el trámite de inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil, lo cual se encuentra señalado en el Decreto 356 de 2017, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2.2.6.12.3.1. Trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil. Por excepción, cuando se pretende registrar el nacimiento fuera del término prescrito en el artículo 48 del Decreto-ley 1260 de 1970, la inscripción se podrá solicitar ante el funcionario encargado de llevar el registro civil, caso en el cual se seguirán las siguientes reglas:

- 1. La solicitud se adelantará ante el funcionario registral de cualquier oficina del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior.*
- 2. El solicitante, o su representante legal, si aquél fuere menor de edad, declararán bajo juramento que su nacimiento no se ha inscrito ante autoridad competente, previa amonestación sobre las implicaciones penales que se deriven del falso juramento.*
- 3. El nacimiento deberá acreditarse con el certificado de nacido vivo, expedido por el médico, enfermera o partera, y en el caso de personas que haya nacido en el exterior deberán presentar el registro civil de nacimiento expedido en el exterior debidamente apostillado y traducido.*
- 4. El funcionario encargado del registro civil, en relación a las partidas Religiosas expedidas por la Iglesia Católica u otros credos, como documento antecedente para la creación del registro civil de nacimiento extemporáneo, en caso de duda razonable y en aras de salvaguardar los principios con los que se deben desarrollar las actuaciones administrativas, en particular los principios de imparcialidad, responsabilidad y transparencia, podrá interrogar personal e individualmente al solicitante sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar del nacimiento y demás aspectos que, a su juicio,*



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

permitan verificar la veracidad de los hechos conforme a las reglas del Código General del Proceso o las normas que lo sustituyan, adicionen o complementen.

5. En caso de no poder acreditarse el nacimiento con los documentos anteriores, *el solicitante, o su representante legal si aquel fuese menor de edad, debe presentar ante el funcionario encargado del registro civil una solicitud por escrito en donde relacione nombre completo, documento de identidad si lo tuviere, fecha y lugar de nacimiento, lugar de residencia, hechos que fundamenten la extemporaneidad del registro, y demás información que se considere pertinente.*

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 del Decreto-ley 1260 de 1970, modificado por el artículo 10 del Decreto 999 de 1988, al momento de recibir la solicitud, el solicitante deberá acudir con al menos dos (2) testigos hábiles quienes prestarán declaración bajo juramento mediante la cual manifiesten haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento del solicitante.

Los testigos deberán identificarse plenamente y expresarán, entre otros datos, su lugar de residencia, su domicilio y teléfono y correo electrónico si lo tuvieren. Igualmente deberán presentar el documento de identidad en original y copia, y se les tomarán las impresiones dactilares de manera clara y legible, en el formato de declaración juramentada diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El funcionario encargado del registro civil interrogará personal e individualmente al solicitante y a los testigos sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar del nacimiento y demás aspectos que, a su juicio, permitan establecer la veracidad de los hechos conforme a las reglas del Código General del Proceso o las normas que lo sustituyan, adicionen o complementen. De igual forma, diligenciará el formato de declaración juramentada establecido por la Registraduría Nacional del Estado Civil para tal fin.

6. Al momento de recibir la solicitud de inscripción extemporánea, *el funcionario registral procederá a tomar la impresión de las huellas plantares o dactilares del solicitante, en el formato diseñado por la Dirección Nacional de Registro Civil, y conforme a las reglas vigentes. (...)* (subrayas y negrillas fuera del texto original).

De acuerdo a lo informado por la Registraduría Nacional de Estado Civil, la medida excepcional de acreditar el nacimiento a través de dos testigos que presenciaron el acontecimiento, no está vigente a la fecha, debido a que el registro civil o acta de nacimiento apostillado se puede obtener virtualmente ingresando a la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, esto, de conformidad a lo estipulado en el memorando de fecha 2 de marzo de 2021 expedido por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Entonces, teniendo como fundamento el memorando de fecha 2 de marzo de 2021, la Registraduría Especial de Cartagena, se niega a permitir que el nacimiento sea acreditado a través de dos (2) testigos que presenciaron el hecho o tuvieron noticia fidedigna del nacimiento, de conformidad a lo contemplado en el Decreto 356 de 2017, toda vez que es posible acceder al registro civil o acta de nacimiento apostillado de forma electrónica a



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

través de la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

No obstante, la parte actora, e incluso por experiencia de esta Sala con otros casos con similitudes fácticas al presente, se tiene que existen serias dificultades al momento de ingresar a la citada página web y obtener el apostille de documentos, pues solo se encuentran habilitados dos (2) documentos para el trámite de apostilla electrónica, estos son, los antecedentes penales y la certificación de datos para efectos consulares de las licencias de conducir, además de ello, para culminar con el trámite por ese medio se le exige al solicitante su comparecencia al país de donde migraron (Venezuela), tornándose a criterio de la Sala, dicha salida ineficaz.

Sobre la poca eficacia del trámite virtual propuesto por la Registraduría ya se ha pronunciado en varias oportunidades la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia⁷, en los siguientes términos:

“Además se evidencia que, tal como lo indicó la recurrente, en la demanda de tutela, probó haber acudido a la plataforma del Ministerio de Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela para obtener la “apostilla electrónica” y con pantallazos de uno de uno de los pasos, demostró que, para culminar dicho trámite se le exige agendar una cita que debe cumplir en esa nación.

De ahí que, no comparte la Sala la conclusión del A-quo, consiste en que, atendiendo la respuesta ofrecida por la Registraduría del Estado Civil de Ocaña, lo que debe hacer la accionante es realizar a través de la página de dicha cartera ministerial de la República de Venezuela la formalidad exigida, ni tampoco formularle un exhorto a la actora en tal sentido, siendo que, se reitera, probó ya haberlo llevado a cabo, con los resultados ya descritos (...)

“Razones que resultan de recibo, pues, además de los gastos económicos que implicaría un desplazamiento, lo cierto es que, es de conocimiento público la situación que se vive en dicha nación. De ahí que, incluso el Gobierno Nacional mediante el Decreto 216 de 2021, haya expedido el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, con el que busca precisamente brindar mejores condiciones de accesibilidad a muchos servicios que migrantes buscan en Colombia.

Luego, resultaría un contrasentido que, el Gobierno Nacional adopte políticas tendientes a atender las necesidades básicas de los migrantes venezolanos, pero a su vez, la Registraduría Nacional del Estado Civil, termine por exigirle a la accionante de ciudadanía colombiana que, para poder inscribir extraordinariamente en el registro civil de nacimiento a su hijo menor de edad, nacido en Venezuela, una formalidad que le obliga a regresar a dicha nación para poder obtenerla”.

Con fundamento en todo lo dicho, reitera la Sala que la medida virtual ofrecida por la Registraduría Nacional del Estado Civil no se ofrece eficaz en el presente caso, y lo que se aprecia son trabas y cargas administrativas que de ninguna manera pueden serles endilgadas a la parte accionante, menos si se tiene en cuenta que en este caso estamos

⁷ Radicado 122035 del 3 de marzo de 2022.



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

frente a un sujeto con doble connotación de especial protección constitucional, primero, por ser una infante de tan solo 21 meses de nacida y segundo, por su condición de migrante, al respecto, en la Sentencia T- 452/19, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

“los migrantes de nacionalidad venezolana son considerados como un grupo en situación de vulnerabilidad. Por ello, la CIDH exhortó a los Estados miembros de la OEA, entre otras cosas, a: i) “Garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, se deben adoptar medidas dirigidas a garantizar la reunificación familiar de las personas venezolanas con sus familias”; ii) “Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso (...). Estos canales deben ser accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites”; iii) “Implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida y en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Venezuela; iv) “No criminalizar la migración de personas venezolanas, para lo cual deben abstenerse de adoptar medidas tales como el cierre de fronteras, la penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte para obtener ayuda y protección internacional, la detención migratoria; y discursos de odio”; y, v) finalmente, “Implementar medidas para promover la integración social y la resiliencia de las personas venezolanas, en particular a través de la garantía de los derechos a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al derecho al trabajo, la educación y la seguridad social”.

35. En tal virtud, el 3 y 4 de septiembre de 2018, distintos países de la región, (Argentina, México, Chile, Perú, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Republica Dominicana, Brasil, Panamá y Paraguay) se reunieron en Quito para discutir los graves impactos de la migración proveniente de Venezuela. Producto de esa reunión los países adoptaron la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos.”

Por lo anterior, concluye la Sala, que en efecto, la parte accionante, hace parte de una población vulnerable, reconocida por la Honorable Corte Constitucional, como sujetos de especial protección por las autoridades colombianas y, por ende, destinatarios de especiales medidas afirmativas tendientes a garantizar el proceso de integración de los venezolanos que, masivamente, salieron de su país.

Bajo la anterior línea de pensamiento, esta Sala considera que, contrario a lo concluido por el *a quo*, la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de su delegada, es decir, la Registraduría Especial de Cartagena, si ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte gestora, quien, como se dijo, ostenta la calidad de sujeto de especial protección.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Así las cosas, la Sala *concederá* el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la nacionalidad, identidad legal y personalidad jurídica de E.A.C.F, menor de edad representada por su padre Jorge Cueto Ávila.

En consecuencia, se *ordenará* a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, a través de la Registraduría Especial de Cartagena, en el término de *48 horas*, contadas a partir de la notificación de esta decisión, conceda cita a la parte aquí accionante, con la finalidad de realizar trámite de inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento de su hija nacida en el extranjero.

Se ordenará a la Registraduría Nacional el Estado Civil que, para adelantar dicho trámite, acepte como prueba 2 testigos para suplir el requisito de la apostilla y, una vez cumplidos todos los requisitos garantice de manera preferente, en un término no mayor a *5 días hábiles*, la inscripción extemporánea del registro de nacimiento de la parte aquí accionante.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior de Cartagena, en Sala de Decisión Penal**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Revocar la sentencia de tutela de fecha primero (01) de julio del dos mil veintidós (2022), proferida por el **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena**, dentro de la acción de tutela instaurada por el ciudadano **Jorge Cueto Ávila**, quien actúa en representación de su hija menor de edad **E.A.C.F**, en contra de **Registraduría Nacional del Estado Civil**, la **Registraduría Especial de Cartagena**, el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia**, por la presunta vulneración de los derechos a la *nacionalidad y personalidad jurídica*, y como consecuencia de ello, **TUTELAR** los derechos fundamentales al *debido proceso administrativo, a la nacionalidad, identidad legal y personalidad jurídica* de **E.A.C.F**, menor de edad representada por su padre **Jorge Cueto Ávila**.

SEGUNDO: En consecuencia, se *ordena* a la **Registraduría Nacional del Estado Civil** que, a través de la **Registraduría Especial de Cartagena**, en el término de **48 horas**, contadas a partir de la notificación de esta decisión, conceda cita a la parte aquí accionante, con la finalidad de realizar trámite de inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento de su hija nacida en el extranjero.

Se ordena a la **Registraduría Nacional el Estado Civil** que, para adelantar dicho trámite, acepte como prueba 2 testigos para suplir el requisito de la apostilla y, una vez cumplidos todos los requisitos garantice de manera preferente, en un término no mayor a **5 días hábiles**, la inscripción extemporánea del registro de nacimiento de la parte aquí accionante.

TERCERO: ENVIAR copia digital de la presente decisión al Juzgado de primera instancia.

CUARTO: REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



*Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL
Magistrado Ponente


**FRANCISCO ANTONIO PASCUALES
HERNÁNDEZ**
Magistrado


**PATRICIA HELENA CORRALES
HERNÁNDEZ**
Magistrada

LEONARDO DE JESÚS LARIOS NAVARRO
Secretario