

Sentencia T-393/22

Referencia: Expediente T-8.795.867

Acción de tutela interpuesta por *Elena*, en representación de *Alicia*, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de *Colombia*.

Magistrado ponente:
HERNÁN CORREA CARDOZO.

Bogotá, D. C., nueve (9) de noviembre dos mil veintidós (2022).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Hernán Correa Cardozo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de segunda instancia emitido por la Sala Segunda de Decisión de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 3 de mayo de 2022, que confirmó la sentencia decidida por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, el 30 de marzo de 2022, por medio de la cual negó la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

Aclaración previa. Anonimización de datos en la providencia

La divulgación de esta providencia puede ocasionar un daño del derecho a la intimidad de una menor de edad. Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el Reglamento de la Corte Constitucional¹ y la Circular Interna No. 10 de 2022, se omitirán los nombres reales de la accionante, su esposo y su hija, así como cualquier otro dato que permita su identificación. En consecuencia, la sentencia se registrará en dos archivos: uno con los nombres reales que la Secretaría General remitirá a las partes y autoridades involucradas; y otro con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública. En esa última versión, la accionante, su esposo y su hija se identificarán como “*Elena*”, “*Miguel*” y “*Alicia*”, respectivamente.

¹ Acuerdo 02 de 2015.

A. Hechos y pretensiones

1. *Situación migratoria de la accionante y de su grupo familiar.* El 8 de julio de 1998², la señora *Elena* nació en el Distrito Metropolitano de Caracas, Venezuela. La accionante relató que en ese país desarrolló su proyecto de vida e integró un núcleo familiar con *Miguel*. De su relación, según consta en el registro civil de nacimiento³, el 28 de enero de 2018 nació en el estado de Aragua, Venezuela, la niña *Alicia*. Para marzo de 2019, la actora demostró que obtuvo la cédula de ciudadanía colombiana⁴, dado que su padre era colombiano de nacimiento y, por virtud de los artículos 96 de la Constitución Política y 1° de la Ley 43 de 1993, acreditó una de las condiciones para obtener la doble nacionalidad⁵. Luego de ello, como consecuencia de la crisis económica, social y política en Venezuela, al igual que constantes amenazas en contra de su esposo, quien era integrante de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, el 15 de abril de 2019 su grupo familiar ingresó a Colombia de manera definitiva e irregular.

2. *Solitud de la condición de refugiados y respuesta del Estado colombiano.* En junio de 2019, el esposo de la accionante solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su hija. El 4 de noviembre de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia procedió a reconocerle ese estatus con fundamento en que la situación personal y familiar de los peticionarios acreditó circunstancias que ponían en riesgo sus derechos a la vida, a la seguridad e integridad personal⁶. Para la demandante, esta condición solo tiene vigencia por tres años y no le permite afiliarse a su hija al sistema de salud ni acceder a la oferta educativa. Por lo tanto, expuso que la menor de edad tendría un mejor derecho a través del reconocimiento de su nacionalidad como colombiana⁷.

² Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folio 27.

³ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folio 30.

⁴ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folios 38 al 39.

⁵ Estos artículos disponen que son nacionales colombianos por nacimiento: “a) *Los naturales de Colombia, 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;* b). *Los hijos de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la República*”.

⁶ Expediente electrónico, documento “12 Memorial Impugnación”. Folios 28 y 29. El Ministerio consideró que cumplieron las condiciones previstas en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector de Relaciones Exteriores*”: “*Definición. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones: a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual*”.

⁷ Al respecto, la actora indicó que: “*la carencia de dicho registro está limitando el acceso de mi hija a salud y educación, puesto que sin dicho reconocimiento se ve forzada a esperar el culmino de las fases del Estatuto de Protección Temporal, el cual en todo caso es un proceso potestativo y no es preferible de cara a obtener*

3. *Solicitud de inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil y respuesta de la Registraduría*. El 7 de diciembre de 2021⁸, la accionante solicitó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de *Colombia* la inscripción extemporánea del nacimiento de su hija menor de edad, de acuerdo con la regla prevista en el numeral 5^o del artículo 2.6.12.3.1. del Decreto 1069 de 2015¹⁰, modificado por el Decreto 356 de 2017¹¹. Esta norma admite que, en caso de no poder acreditarse el nacimiento con documentos antecedentes como el certificado de nacido vivo o el registro civil de nacimiento apostillado para personas nacidas en el exterior, el registrador admitirá la inscripción por medio de la declaración juramentada de dos testigos.

4. El 10 de diciembre de 2021¹², la Registraduría Especial de *Colombia* denegó la solicitud de inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad. La entidad soportó su decisión en que: (i) de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Memorando del 2 de marzo del 2021¹³ y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021¹⁴, el procedimiento especial y excepcional que permitía la inscripción extemporánea de hijos de colombianos nacidos en Venezuela, por medio de la declaración juramentada de dos testigos, perdió vigencia el 15 de noviembre de 2020 y, adicionalmente, (ii) en la actualidad los connacionales venezolanos gozan de la posibilidad de realizar el trámite de apostilla electrónica. En consecuencia, el único documento válido para la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad es el registro civil del país de origen debidamente apostillado.

plenamente un documento para nacionalidad". Expediente electrónico, documento "02 Demanda y Anexos". Folio 2.

⁸ Expediente electrónico, documento "02 Demanda y Anexos". Folio 28.

⁹ Esta norma dispone que: "*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: 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 (...)*".

¹⁰ "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*".

¹¹ "*Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*".

¹² Expediente electrónico, documento "02 Demanda y Anexos". Folios 40 al 41.

¹³ El Memorando del 2 de marzo del 2021 dispone 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 los hijos de colombianos ocurridos en Venezuela. En el memorando se indica que: "*la medida que estableció un procedimiento especial, excepcional y temporal para la inscripción en el registro civil de nacimiento a los hijos de colombianos nacidos en (...) Venezuela, (...) que no tuvieran su documento antecedente debidamente apostillado se le daba la opción de una declaración de testigos que hubieran presenciado el hecho o que tuvieran noticia directa y fidedigna, tuvo vigencia hasta el 15 de noviembre de 2020*". Adicionalmente, señala el paso a paso para proceder con el trámite de apostilla electrónica. Expediente electrónico, documento "08 Anexo". Folios 1 al 5.

¹⁴ La Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021 establece, en su numeral 3.4.7., que: "*(...) el único documento antecedente para la inscripción del nacimiento en el registro civil de hijo de padre y/o madre colombiana(o) nacido en el exterior, será el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente traducido y apostillado o legalizado (...)*".

5. *Acción de tutela*. El 24 de marzo de 2022¹⁵, la demandante expuso, en representación de su hija menor de edad, la vulneración de los derechos fundamentales a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, a la dignidad e igualdad, así como el desconocimiento del principio de interés superior de los niños, por la conducta omisiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Especial de *Colombia*. En primer lugar, argumentó que la disponibilidad de dos testigos en reemplazo del trámite de apostilla es procedente en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017. Esta alternativa está vigente y prevalece normativamente sobre las disposiciones incluidas en el Memorando del 2 de marzo del 2021 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021.

6. En segundo lugar, el trámite de apostilla electrónico no es un procedimiento económico, sencillo ni completamente virtual. La accionante aseveró que en diferentes oportunidades intentó de manera infructuosa adelantar el proceso de apostilla virtual, pero se imponen diversos obstáculos que no han sido verificados por las autoridades registrales colombianas al momento de declararlo única vía de acceso para el registro extemporáneo de nacimientos ocurridos en Venezuela. Entre los obstáculos, la demandante refirió que: (i) el programa habilita turnos dos días a la semana, mediante un sistema cifrado por dígitos, que aumenta los tiempos para la obtención de un acceso; (ii) para el registro, al que debe acudir de manera presencial, es obligatoria la asistencia del representante legal del menor de edad o de una persona domiciliada en Venezuela; (iii) la necesidad de legalización del documento antecedente ante el Servicio Autónomo de Registros y Notarías de Venezuela (SAREN), dado que debe suscribirse por uno de los funcionarios incluidos en una lista taxativa prevista en la página web del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores del Gobierno Bolivariano de Venezuela; (iv) el alto costo del servicio de apostilla para personas migrantes en condición de vulnerabilidad, debido a que se suma el valor del trámite para la emisión del registro y su posterior legalización; y (v) la adjudicación de citas mediante tramitadores que aumenta su costo real.

7. En consecuencia, como pretensión principal, la accionante solicitó el registro extemporáneo de nacimiento a favor de su hija mediante la declaración juramentada de dos testigos. Además, pidió la adopción de medidas generales para que esta situación no vuelva a suceder¹⁶.

B. Actuación procesal

¹⁵ Expediente electrónico, documento “01 Acta 11618”. Folio 1.

¹⁶ En concreto, la accionante solicitó que la Registraduría Especial de *Colombia*: (1) lleve a cabo la inscripción extemporánea del registro civil y conceda la nacionalidad colombiana de su hija, (2) de no lograrse, asigne cita para la verificación de los requisitos necesarios para la concesión de la nacionalidad; (3) notificarse el trámite de manera oportuna y por una vía idónea; (4) subsidiariamente, fije cita presencial para el acompañamiento en el trámite y la obtención de la apostilla electrónica. De otro lado, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que (5) emita acto administrativo general que señale que las autoridades registrales, en aplicación de los Decretos 1069 de 2015 y 356 de 2017, pueden realizar la inscripción con dos testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla del registro o partida de nacimiento respectiva; y (6) extienda un comunicado general, en el que se ponga en conocimiento las barreras para proceder con el trámite de apostilla virtual.

8. El 24 de marzo de 2022¹⁷, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, Antioquia, admitió la acción de tutela y ordenó trasladarla a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Especial de *Colombia*¹⁸.

9. *Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil*¹⁹. El 29 de marzo de 2022, el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad pública solicitó denegar la acción de tutela. En criterio de la accionada, no existen razones válidas para desconocer reglas de orden interno que definen el trámite para la obtención de la nacionalidad colombiana. En particular, el artículo 2.6.12.3.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, establece que la inscripción extemporánea de hijos de colombianos nacidos en el exterior solo será admisible si los solicitantes allegan la apostilla del acto objeto de registro.

En lo que respecta al trámite de apostilla electrónico, la entidad informó que, mediante Memorando del 2 de marzo del 2021, se indicó el paso a paso para obtener el documento antecedente apostillado de manera virtual, esto es, sin necesidad de acudir físicamente a una oficina del país emisor. Por lo tanto, al poder obtenerse el documento vía electrónica, a las personas nacidas en Venezuela les corresponde cumplir la regla general para obtener la nacionalidad colombiana, esto es, aportar el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado. Por último, la accionada señaló que al registrador nacional no le compete la satisfacción de las pretensiones de la demanda, ni el cumplimiento de una eventual orden judicial, debido a que esas obligaciones recaen en las registradurías especiales y municipales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47²⁰ del Decreto 1010 de 2000²¹.

C. Decisiones objeto de revisión

10. *Sentencia de tutela de primera instancia*²². El 30 de marzo de 2022, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Oralidad de Medellín negó la acción de tutela. El juzgado argumentó que, de acuerdo con el Memorando del 2 de marzo de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la medida que permitía la inscripción extemporánea de los hijos de colombianos nacidos en Venezuela, mediante la declaración juramentada de dos testigos, perdió vigencia el 15 de noviembre de 2020. Posterior a esa fecha, a los peticionarios les corresponde aportar el registro civil de nacimiento extranjero debidamente

¹⁷ Expediente electrónico, documento “03 Admite tutela”. Folios 1 al 2.

¹⁸ Expediente electrónico, documento “04 Notificaciones admite tutela”. Folios 1 al 4.

¹⁹ Expediente electrónico, documento “06 Contestación”. Folios 1 al 11.

²⁰ “Artículo 47. Registradurías especiales y municipales. *Las registradurías especiales y municipales sirven de apoyo al ejercicio de las funciones atribuidas a los registradores especiales, municipales y auxiliares, de conformidad con las normas constitucionales y legales. Además de su objetivo establecido en el presente decreto, ejercen en especial las siguientes funciones generales: (...) 2. En lo atinente al registro civil e identificación: (...) b) Realizar las inscripciones de todos los hechos, actos y providencias relacionados con el estado civil, autorizarlas a través del registrador correspondiente, enviar a la Dirección del Registro Civil el duplicado de las cédulas y expedir copias a los interesados (...)*”.

²¹ “[P]or el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones”.

²² Expediente electrónico, documento “09 Sentencia”. Folios 1 al 8.

apostillado. Además, acogió lo manifestado por la Registraduría en cuanto a que el trámite de apostille ante las autoridades venezolanas no requiere presencialidad.

11. *Impugnación*²³. El 4 de abril de 2022, la demandante insistió en que la opción de acudir con dos testigos para el registro extemporáneo de su hija no perdió vigencia con la expedición del Memorando del 2 de marzo del 2021 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre del mismo año, dado que existen normas de superior jerarquía que admiten su aplicación en el evento de que no existan documentos antecedentes apostillados. Asimismo, la actora reiteró que el trámite de apostilla electrónica presenta barreras administrativas que imposibilitan su realización en la práctica.

12. *Sentencia de tutela de segunda instancia*²⁴. El 3 de mayo de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Segunda de Decisión de Familia, confirmó la sentencia de primera instancia. Sostuvo que la acción de tutela no era la vía adecuada para cuestionar decisiones administrativas adoptadas con fundamento en la normatividad vigente para adquirir la nacionalidad colombiana. La decisión la soportó en que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 356 de 2017 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación de la Registraduría del Estado Civil, modificada el 20 de octubre de 2021, el único antecedente admitido para la inscripción extemporánea del nacimiento de los hijos de colombianos ocurridos en Venezuela es el registro civil del país de origen debidamente apostillado.

D. Actuaciones en sede de revisión

13. *Auto de pruebas*²⁵. El Magistrado sustanciador decretó pruebas con el fin de recabar información sobre: (i) las solicitudes en curso suscritas por la accionante para obtener el registro extemporáneo de nacimiento de la menor de edad y circunstancias actuales respecto del acceso a los servicios de salud y educación; (ii) la regulación vigente sobre el registro extemporáneo de niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero de padres colombianos; y (iii) el estatus de refugiada de la menor de edad y su correlación con competencias que tiene el Estado colombiano para tramitar el registro civil. Además, el despacho invitó a diferentes instituciones públicas y privadas, que asesoran, acompañan, monitorean e investigan el tema, para que brindaran concepto sobre (iv) los obstáculos de la población migrante y/o refugiada proveniente de Venezuela para obtener el registro extemporáneo de nacimiento; y (v) en qué medida estas limitaciones se han superado con la entrada en funcionamiento del sistema virtual de apostilla.

14. *Respuesta de la parte accionante*²⁶. La demandante precisó que con posterioridad a los fallos de tutela no ha insistido ante las dependencias

²³ Expediente electrónico, documento “12 Memorial Impugnación”. Folios 1 al 29.

²⁴ Expediente electrónico, documento “02 Sentencia Segunda Instancia”. Folios 1 al 15.

²⁵ Autos del 26 de agosto y 16 de septiembre de 2022.

²⁶ Enviada mediante correo electrónico el 7 de septiembre de 2022 por el Equipo de Protección Internacional de la Universidad de Antioquia. Folios 1 al 59.

registrales porque la respuesta institucional sigue recayendo en la necesidad de aportar los documentos apostillados. Además, sostuvo que antes de la petición escrita realizada el 7 de diciembre de 2021, solicitó la inscripción extemporánea el 5 de abril de 2019, en junio del mismo año, y en enero y agosto de 2021, pero no tiene constancia de la negativa debido a que se realizaron verbalmente.

Sobre las circunstancias actuales de la menor de edad, la actora afirmó que su hija no está afiliada al régimen contributivo en salud porque ella no trabaja y su esposo tiene opciones de empleo informal. Por otro lado, respecto del régimen subsidiado, la actora precisó que la gestión se aplaza, entre otras circunstancias, debido a los constantes traslados de vivienda y la imposibilidad de que les realicen la encuesta del SISBEN. Agregó que su hija tiene limitado el acceso al servicio educativo por carencia de cupos en una institución cercana a su reciente hogar.

En relación con el trámite de apostilla, además de los obstáculos que persisten para obtener el documento mediante el mecanismo virtual²⁷, la actora insistió en la imposibilidad de acudir al país vecino para conseguirlo de manera presencial, debido, fundamentalmente, a que su grupo familiar no puede trasladarse a Venezuela como consecuencia del temor fundado que ocasionó el traslado de su esposo, quien tiene procesos penales y militares abiertos. Además, resaltó las precarias condiciones económicas con que sobreviven en Colombia y la ausencia de familiares o una red de apoyo en Venezuela, que dificultan su viaje.

15. *Respuesta conjunta de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Especial de Colombia*²⁸. La entidad solicitó que se declare que en ningún momento existió vulneración de los derechos fundamentales de la menor de edad. Para ello, además de los argumentos expuestos en el trámite de la acción de tutela ante los jueces de instancia²⁹, aseveró que:

(i) El procedimiento especial y excepcional previsto, entre otras normas jurídicas, en la Circular 216 del 21 de noviembre de 2016, habilitaba a la Registraduría a realizar inscripciones de personas nacidas en Venezuela de padres colombianos mediante la declaración juramentada de testigos. Sin embargo, este procedimiento perdió vigencia porque “*el Gobierno Venezolano habilitó (...) el proceso de apostille de forma virtual*”³⁰.

(ii) La exigencia de presentar el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente traducido y apostillado, corresponde a requisitos previstos en normas internacionales, en particular, la “*Convención sobre la Abolición del*

²⁷ Adjunta como prueba copia del correo electrónico de 19 de marzo de 2022, de su último intento de trámite de apostilla, que asignó cita presencial para el 23 de agosto siguiente.

²⁸ Enviadas al correo electrónico el 12 y 29 de septiembre de 2022 por el jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁹ La entidad insistió en la necesidad del documento antecedente apostillado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017. Lo anterior, porque al poder obtenerse el documento vía electrónica, a las personas nacidas en Venezuela les corresponde cumplir la regla general para obtener la nacionalidad colombiana, esto es, aportar el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado.

³⁰ Ibidem. Folio 7.

Requisito de Legalización para documentos públicos” de 1961, que menciona en el artículo 3°, inciso 1°, la suplencia de la legalización por la presentación de documentos extranjeros debidamente apostillados³¹.

(iii) Los datos existentes en el sistema interno de la entidad arrojan que entre el 15 de noviembre de 2020 y el 8 de septiembre de 2022 se realizaron 42.545 registros civiles de nacimiento de personas nacidas en Venezuela, hijos de padres colombianos, presentando como documento antecedente el registro civil de nacimiento extranjero, lo cual demuestra que se presentó un apostille expedido por la entidad competente venezolana. No obstante, la información disponible no permite establecer en cuáles de estos casos se tuvo en cuenta la apostilla virtual emitida por el gobierno venezolano. Al respecto, la Registraduría Especial de *Colombia* precisa que, entre 2021 y 2022, tuvieron 394 solicitudes de registro extemporáneo de ciudadanos venezolanos hijos de padres colombianos, de las cuales dos eran registros efectivos con apostilla virtual.

(iv) La Registraduría reconoce que otros fallos de tutela le han ordenado expedir el registro extemporáneo de nacimiento mediante testigos. En particular, aporta copia de la Sentencia del 2 de septiembre de 2022, emitida por el Juzgado Promiscuo Municipal Barranco de Loba (Bolívar), que le ordenó a la Registraduría Nacional, conforme el Decreto 356 de 2017, inscribir el registro de nacimiento de dos menores de edad, sin exigir el requisito de apostille.

16. *Respuesta de entidades del Estado con competencias constitucionales y legales en materia de política migratoria y de atención a la primera infancia.* El 9 de septiembre de 2022, las entidades públicas a las que se requirió, en el marco de sus competencias, información sobre la situación de la menor de edad o de las directrices de política pública en la materia, respondieron en los siguientes términos:

Entidad	Respuesta
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ³²	La entidad informó que ni la accionante ni su grupo familiar solicitaron su inscripción en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. En consecuencia, no cuentan con información sobre su situación económica, social o familiar.
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ³³	La entidad informó que: (i) desde el 5 de abril de 2022 la menor de edad tiene reconocida la calidad de refugiada, por lo que se encuentra en situación migratoria regular; (ii) el procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se rige por lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015, que establece que “ <i>durante el trámite se velará por la protección del interés superior del niño, niña o adolescente</i> ” ³⁴ ; y, (iii) el salvoconducto, que le permite al extranjero permanecer en condición regular mientras se define su situación de refugiado, como la visa tipo M,

³¹ Ratificada por Colombia el 27 de julio de 2000 y en Venezuela el 1° de julio de 1998.

³² Enviada al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD. Folios 1 al 2.

³³ Enviada al correo electrónico el 8 de septiembre de 2022 por la Oficina Asesora Jurídica de Migración Colombia. Folios 1 al 9.

³⁴ *Ibidem*. Folio 6.

	constituyen documentos válidos para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con el trámite previsto en la legislación nacional ³⁵ .
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ³⁶	La entidad informó que, en la actualidad, el ICBF cuenta con la “Estrategia de estabilización, integración y futuro de niños, niñas, adolescentes, jóvenes migrantes y sus familias provenientes de Venezuela”. Dicha estrategia presenta tres componentes: (1) protección a menores de edad en situación de movilidad humana, (2) integración sociocultural, y (3) proyecto de vida. En relación con el segundo componente, el ICBF participa en medidas de regularización de la situación migratoria diseñadas por el Gobierno Nacional. Entre ellas, el Permiso Especial de Permanencia diseñado en el 2017 y con posterioridad, a partir de marzo de 2021, el Estatuto Temporal para la Protección de Migrantes provenientes de Venezuela.
Defensoría del Pueblo ³⁷	El delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la entidad informó que el Estado colombiano ha realizado importantes esfuerzos por proteger a la población migrante proveniente de Venezuela. Por ejemplo, con la expedición de la Ley 1997 de 2019, que resolvió por un tiempo la situación de la población apátrida, y la Ley 2136 de 2021, que reglamenta la política integral migratoria en el país. Sin embargo, existen dos problemas estructurales sin solución oportuna por parte de las autoridades nacionales: (i) algunos menores de edad nacidos en Venezuela, de padres colombianos, no han accedido a la nacionalidad colombiana puesto que sus padres no portan ningún documento de identificación debido al extravío o hurto de sus documentos o la imposibilidad de recuperarlos a través de servicios consulares de Venezuela en Colombia; y (ii) la normatividad actual aplicable en materia de registro y estado civil no contempla la situación de la población solicitante refugiada que generalmente no porta documentos de identificación, y que está a la espera de una respuesta sobre su condición de refugiados.

17. *Intervención de instituciones invitadas a emitir concepto sobre la situación de la población migrante y/o refugiada proveniente de Venezuela.* Entre el 9 de septiembre y 4 de octubre de 2022, (i) el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI³⁸, (ii) el Programa de Atención a Migrantes de la Universidad del Norte³⁹, (iii) el Centro de Estudios en Migración y la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes⁴⁰, (iv) el Programa de Asistencia Legal

³⁵ Según el Decreto 780 de 2016, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, los interesados en la afiliación al SGSSS deberán presentar, entre otros documentos, cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia (Artículo 2.1.3.5.) Además, prevé que cuando se trata del régimen subsidiado, los afiliados deberán demostrar, entre otras condiciones, estar en el nivel I, II y III del SISBEN o población migrante de la República Bolivariana de Venezuela repatriado, retornada voluntariamente al país y deportada o expulsada (Artículo 2.1.5.1.).

³⁶ Enviado al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF. Folios 1 al 6.

³⁷ Enviado al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por el delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo. Folios 1 al 3.

³⁸ Enviado al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por la Coordinadora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI. Folios 1 al 13.

³⁹ Enviado al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por la Asesora DDHH y Migración de la Universidad del Norte. Folios 1 al 35.

⁴⁰ Enviado al correo electrónico el 12 de septiembre y 4 de octubre de 2022 por la Asesora de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes. Folios 1 al 15 y anexos.

a la Población con Necesidad de Protección y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal⁴¹ y (v) la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario⁴² presentaron concepto sobre la materia.

18. En su conjunto, estas instituciones consideraron que el Estado colombiano vulnera los derechos a la nacionalidad y la personalidad jurídica de los menores de edad de padres colombianos que nacieron en Venezuela, al exigirles el sello de apostilla como requisito para reconocer su nacionalidad colombiana. Lo anterior, por la imposibilidad de realizar el trámite de registro extemporáneo de nacimiento a través de documentos apostillados. Para ello, presentaron los siguientes problemas y barreras que, en su labor de acompañamiento y seguimiento de la realidad migratoria en Colombia, demuestran su carácter estructural que afecta, de manera específica y particular, a las personas colombianas nacidas en Venezuela.

19. *Barrera de atención diferenciada a la población en movilidad humana.* Debido a la crisis sociopolítica y económica de Venezuela, se ha presentado un retorno significativo de personas nacidas en Colombia que en algún momento migraron a Venezuela y decidieron volver al país, así como de sus descendientes y familiares que, aunque nacieron en Venezuela, tienen el derecho a la nacionalidad colombiana. De este modo, existe un flujo mixto de personas que trae consigo población apátrida, retornada de primera generación, transgeneracional, refugiada, migrante, entre otras⁴³, varias de las cuales tienen derecho a la nacionalidad colombiana. Sin embargo, existen lineamientos ambiguos que no siguen la lógica de la atención y protección diferenciada en el marco de una crisis humanitaria⁴⁴.

20. *Barrera diferenciada para la población que solicita la condición de refugiado.* Representa una medida doblemente injustificada insistir en la necesidad de aportar una partida de nacimiento apostillada propia o de sus hijos, en los casos de las personas perseguidas políticas y que son solicitantes de refugio⁴⁵. Lo anterior, porque constituye: (i) un riesgo de persecución política para quienes son opositores al Gobierno de Venezuela⁴⁶; (ii) viola el *principio de no devolución*, en virtud del cual le está vedado a Colombia forzar a las personas a retornar a su país⁴⁷ y (iii) desconoce la prohibición de carácter legal establecida en el artículo 2.2.3.1.6.3. del Decreto 1067 de 2015, que permite que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado rechace las solicitudes en el evento en que el peticionario sea encontrado por las autoridades migratorias en proceso de abandonar el territorio nacional⁴⁸.

⁴¹ Enviado al correo electrónico el 13 de septiembre de 2022 por la Abogada Nacional adscrita al Programa de Asistencia Legal a la Población con Necesidad de Protección y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal.

⁴² Enviado al correo electrónico el 9 de septiembre de 2022 por el Coordinador de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

⁴³ Corporación Opción Legal. Folio 4.

⁴⁴ Corporación Opción Legal. Folio 5.

⁴⁵ Universidad de los Andes. Folio 5.

⁴⁶ Universidad del Norte. Folio 6.

⁴⁷ Universidad del Norte. Folio 11.

⁴⁸ Universidad del Norte. Folio 8.

21. *Problemas para contar con un registro civil de nacimiento venezolano y el riesgo de apatridia.* En no pocos casos, las personas provenientes de Venezuela tienen dificultades para realizar el registro de nacimiento en el país de origen, por: (i) la necesidad de huir de la crisis humanitaria lo que hace difícil esperar la expedición de los documentos en los plazos extensos del país emisor, con el subsecuente riesgo de apatridia para numerosos menores de edad; (ii) la escasez de materiales necesarios para la expedición del certificado de nacido vivo indispensable para inscribirse en el registro civil de nacimiento venezolano de manera oportuna; y (iii) los deterioros o pérdidas que suelen ocurrir en los viajes, usualmente por tierra, desde el lugar de origen hacia la ciudad de destino en Colombia⁴⁹.

22. *Barreras para el trámite de apostilla de manera presencial.* A la fecha de la intervención de las instituciones ante la Corte Constitucional, para cientos de nacionales colombianos no resulta factible movilizarse al vecino país para realizar el trámite de apostilla del registro civil de nacimiento, porque: (i) la mayoría de las personas no cuentan con los medios económicos para dirigirse hacia Venezuela y realizar este trámite, pues un número significativo de ellas apenas cuenta con los medios diarios para sobrevivir⁵⁰; (ii) no existe transporte terrestre que les permita a los declarantes movilizarse entre ambas naciones para hacer la gestión del apostillado, obligándolos a salir por puntos migratorios no regulares⁵¹; (iii) numerosos hijos de nacionales colombianos entraron a la nación de forma irregular y sin pasaporte alguno que les permita ir al país vecino de forma aérea⁵²; (iv) el trámite administrativo en Venezuela para apostillar documentos es altamente demorado, debido a que solo se puede hacer en la sede principal, por lo que el interesado debe viajar hasta Caracas⁵³, y (v) se indican costos extraoficiales que aumentan el valor de la apostilla de los documentos que requiere la población declarante⁵⁴.

23. *Barreras para el trámite de apostilla mediante el mecanismo virtual.* El procedimiento no funciona para culminar con éxito la apostilla del registro civil de nacimiento. Lo anterior, porque: (i) el trámite electrónico se limita a la apostilla de antecedentes penales y el certificado de datos con efectos consulares del Instituto Nacional de Transporte Terrestre⁵⁵; (ii) solamente agenda virtualmente la cita presencial⁵⁶; (iii) la cita no es posible realizarla en Colombia ante la falta de oficinas consulares de Venezuela en territorio nacional⁵⁷; (iv) para que pueda acudir un tercero a realizar el trámite de apostilla se debe otorgar un poder ante una autoridad venezolana, que no se puede suplir con trámites en el extranjero⁵⁸; (v) el sistema exige un proceso de legalización de los documentos ante el SAREN, que es la entidad encargada en Venezuela de registrar los

⁴⁹ Universidad del Norte. Folio 6.

⁵⁰ Universidad de los Andes. Folio 5.

⁵¹ Universidad de los Andes. Folio 5.

⁵² Universidad de los Andes. Folio 5.

⁵³ Universidad ICESI. Folio 4.

⁵⁴ Universidad ICESI. Folio 4.

⁵⁵ Universidad de los Andes. Folio 6.

⁵⁶ Universidad de los Andes. Folio 6.

⁵⁷ Universidad ICESI. Folio 2.

⁵⁸ Corporación Opción Legal. Folio 17.

documentos de uso público y oficial, el cual solo puede realizarse de forma presencial y, adicionalmente, está en contra del Convenio sobre la abolición del requisito de legalización⁵⁹; (vi) la página solo permite realizar el registro ciertos días, dependiendo del último dígito de la cédula de identidad de la partida de nacimiento⁶⁰; (vii) hay ocasiones en que el mensaje requerido para la confirmación de la cuenta no es enviado al solicitante, lo que hace imposible continuar con el trámite⁶¹; (viii) si existe un error en el número del documento de identidad no será posible apostillar los documentos vía web⁶²; (ix) la página presenta caídas constantes y demora en la carga de la información, motivo por el cual algunas personas no logran ingresar de forma efectiva al sistema electrónico⁶³; y, (x) la página web exige que la persona cuente con cédula de identidad venezolana, razón por la cual una persona que haya migrado menor de edad no puede realizar la solicitud electrónica⁶⁴.

24. *Solicitudes*. En consecuencia, los diferentes intervinientes solicitaron que: (1) se conceda el amparo de los derechos fundamentales a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de la menor de edad; (2) se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción extemporánea en el registro civil con fundamento en la declaración juramentada de dos testigos; (3) se defina la interpretación constitucionalmente válida sobre las normas jurídicas que declaren la existencia del documento de apostilla para el trámite de inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento; (4) se exhorte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que defina el procedimiento a seguir en el caso de personas retornadas de Venezuela que no cuentan con documentos antecedentes apostillados; (5) se module las órdenes, por medio de un fallo con efectos *inter comunis*, que proteja a las personas que se encuentran en circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las de la accionante y no han podido acceder a la justicia formal para la protección de sus derechos fundamentales; y, por último, (6) incluya en la parte resolutive órdenes encaminadas a monitorear el cumplimiento del fallo de tutela, con el fin de que se garantice la protección efectiva de los derechos amparados.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia. Lo anterior, de conformidad con los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis, problema jurídico y metodología de decisión

2. *Delimitación del asunto*. La acción de tutela está relacionada con la solicitud de inscripción extemporánea en el registro civil de una menor de edad nacida

⁵⁹ Corporación Opción Legal. Folio 17.

⁶⁰ Universidad del Norte. Folio 8.

⁶¹ Universidad del Norte. Folio 8.

⁶² Universidad del Norte. Folio 8

⁶³ Universidad del Norte. Folio 8

⁶⁴ Universidad del Norte. Folio 9.

en Venezuela, migrante y refugiada en Colombia, con madre de nacionalidad colombiana. La Registraduría negó la solicitud porque, de acuerdo con el Memorando del 2 de marzo de 2021 y la Circular de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021, el único documento válido para la inscripción es el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente apostillado, para lo cual los solicitantes cuentan con el procedimiento de apostilla virtual en la página web del Gobierno de Venezuela. Por la misma razón, los jueces de instancia negaron el amparo de los derechos invocados.

Por su parte, la demandante y los intervinientes señalan que: (i) los demandantes no pueden realizar el trámite presencial de apostilla dado el contexto económico y social en Venezuela y la condición de refugiados del esposo e hija de la accionante; (ii) las barreras que tiene el sistema de apostilla virtual derivan en la imposibilidad práctica para cumplir con dicho requisito vía electrónica; y, en todo caso, (iii) la disponibilidad de dos testigos en reemplazo del trámite de apostilla es procedente en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, que regula esta alternativa, la cual está vigente y prevalece normativamente sobre las disposiciones internas de la Registraduría.

3. *Problema jurídico.* De acuerdo con el contexto expuesto, corresponde a la Sala Sexta de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de Colombia vulneraron los derechos fundamentales a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo, al negarle a una niña refugiada proveniente de Venezuela el registro extemporáneo de su nacimiento por no apostillar el registro civil que obtuvo en Venezuela como único documento válido y no permitirlo con la declaración de dos testigos?

4. *Metodología de la decisión.* Para resolver el problema jurídico, la Sala Sexta de Revisión: (i) reiterará la jurisprudencia sobre los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de hijos de colombianos nacidos en Venezuela en la inscripción extemporánea de su nacimiento; (ii) precisará el contenido del derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, en particular, respecto del principio de no devolución y el deber correlativo del Estado de no exigir requisitos que impliquen un retorno involuntario; y, por último, (iii) estudiará el caso concreto.

Examen de procedencia de la acción de tutela

5. *La acción de tutela cumple el requisito de legitimación en la causa por activa.* Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto Ley 2591 de 1991, este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés directo, sustancial y particular en la solicitud de amparo. De esta manera, la actuación puede ser presentada por: (i) la persona que sufre la violación o amenaza de sus derechos; (ii) su representante legal cuando se trata de una persona jurídica o el afectado es un menor de edad; (iii) un agente oficioso, quien actúa en representación de una persona que no se

encuentra en posibilidad física, psíquica o de cualquier otro tipo para demandar la protección de sus derechos; y (iv) el apoderado judicial, en cuyo caso debe ser abogado en ejercicio y acreditar esa condición⁶⁵.

6. En este caso, la accionante se encuentra legitimada para interponer el recurso de amparo en representación de su hija, dado que se trata de la posible afectación de los derechos fundamentales de una menor de edad. Para acreditar la representación sobre la niña, la actora aportó copia simple del acta⁶⁶ y del registro civil de nacimiento de la menor de edad en Venezuela⁶⁷, por medio de las cuales acredita su parentesco. En consecuencia, la demandante satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

7. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y, excepcionalmente, contra particulares⁶⁸.

8. La actuación se interpone en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Especial de *Colombia* por exigirle a la parte actora el requisito de apostilla del acta de nacimiento ocurrido en Venezuela para el trámite del registro extemporáneo del mismo en territorio colombiano. En su respuesta, la Registraduría Nacional del Estado Civil afirmó que no tenía competencia para resolver la solicitud de la accionante, toda vez que esa obligación recae únicamente en las registradurías especiales y municipales, de acuerdo con la función a ellas asignadas en el artículo 47 del Decreto 1010 de 2000.

9. Al respecto, la Sala encuentra que, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 266⁶⁹ constitucional y en el Decreto 1010 de 2000⁷⁰, la Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad de naturaleza pública que tiene a su cargo (i) “*garantizar (...) la inscripción confiable y efectiva de los hechos, actos y providencias sujetos a registro*”⁷¹, (ii) “*expedir las copias de registro civil de las personas que sean solicitadas (...)*”⁷² y (iii) “*difundir las normas y procedimientos a seguir dentro del proceso de registro civil*”

⁶⁵ Ver, entre otras, las Sentencias T-416 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-086 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-176 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-435 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-511 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁶ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folio 31.

⁶⁷ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folio 30.

⁶⁸ Ver, entre otras, la sentencia T-373 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁹ “ARTÍCULO 266. *El Registrador Nacional del Estado Civil (...) Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga (...)*”.

⁷⁰ “*Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones*”.

⁷¹ Numeral 3° del artículo 5° del Decreto 1010 de 2000.

⁷² Numeral 4° del artículo 5° del Decreto 1010 de 2000.

(...)”⁷³. Además, tiene por objeto “(...) registrar la vida civil e identificar a los colombianos”. En consecuencia, es la entidad llamada a responder por la pretensión principal de registro del acto de nacimiento que realiza la accionante en representación de su hija menor de edad, al igual que solicitudes subsidiarias relativas a posibles prácticas sistemáticas de amenaza y violación de derechos fundamentales de personas en igualdad de condiciones que las de la parte accionante.

10. De la misma manera, la Registraduría Especial de *Colombia* cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto, porque tiene dentro de sus funciones “servir de apoyo” para “realizar las inscripciones de todos los hechos, actos y providencias relacionadas con el estado civil” y “tramitar las solicitudes de identificación de los colombianos, dentro del marco de las políticas trazadas por el nivel central”⁷⁴. Por lo tanto, ambas instituciones tienen a su cargo la función inherente a la actividad registral que reclama la accionante, especialmente, el cumplimiento de su misión institucional relacionada con la inscripción efectiva del registro civil de nacimiento de la menor de edad. En ese orden, el presente caso cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de esta entidad pública.

11. *La acción de tutela cumple el requisito de inmediatez.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección “inmediata” de derechos fundamentales, pero no fija un término dentro del cual los ciudadanos deben interponer esta acción. Sin embargo, esto no implica que la solicitud de amparo pueda presentarse en cualquier tiempo, puesto que ello desvirtúa el propósito de la acción constitucional, el cual es servir de medio para la protección urgente de los derechos fundamentales. Por lo anterior, según la jurisprudencia constitucional, el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “término razonable” respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales que deberá valorarse en cada caso⁷⁵.

12. En este caso, la solicitud de protección constitucional de la accionante se interpuso dentro de un término razonable. La última decisión que la demandante cuestiona data del 10 de diciembre de 2021 cuando la Registraduría Especial de *Colombia* denegó formalmente la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad⁷⁶. Luego de ello, el 24 de marzo de 2022, la demandante presentó la acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de *Colombia*. En estos términos, la tutela satisface el requisito de inmediatez, debido a que transcurrieron menos de cuatro meses entre la decisión de la accionada y la interposición de la acción de tutela.

⁷³ Numeral 6° del artículo 5° del Decreto 1010 de 2000.

⁷⁴ Artículo 47 del Decreto 1010 de 2000.

⁷⁵ Ver, entre otras, las Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-580 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido y T-273 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁶ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y Anexos”. Folios 40 al 41.

13. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial, lo cual implica que esta sólo procederá en dos supuestos excepcionales. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger sus derechos. En cada caso concreto, el juez constitucional deberá verificar, de un lado, la existencia de un mecanismo judicial para garantizar los derechos del accionante. Y, del otro, la idoneidad y eficacia de aquel para restablecer de forma oportuna, efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal. Segundo, como mecanismo transitorio de protección, para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Según la jurisprudencia, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique lo siguiente: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo⁷⁷.

14. En el presente caso, la demandante no cuenta con un mecanismo judicial ordinario idóneo y efectivo para la protección de los derechos fundamentales alegados. Al respecto, a la respuesta emitida por la autoridad demandada el 10 de diciembre de 2021 es un acto administrativo y, por lo tanto, la accionante podía cuestionarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, esta vía no es idónea ni eficaz respecto de las pretensiones de la accionante, por las siguientes razones:

15. En primer lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho implicaría acudir a la actuación administrativa y sus recursos respectivos, y posteriormente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que someterían a la menor de edad a un largo periodo de indefinición de su situación jurídica que agravaría aún más sus condiciones actuales. Por lo tanto, no resultaría *idóneo* para controvertir la decisión adoptada por la entidad registral. Sobre este punto, además, la Corte Constitucional ha flexibilizado el requisito de subsidiariedad ante la presencia de sujetos de especial protección constitucional, tal y como ocurre con los menores de edad. Al respecto, en la Sentencia T-091 de 2018⁷⁸, este Tribunal indicó que en *“los asuntos que involucran derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad es menos riguroso, debido al interés superior de los menores de edad, garantizado por el artículo 44 de la Constitución”*.

16. En segundo lugar, la actora narra un contexto de alta vulnerabilidad social y económica determinada por su condición de migrantes y refugiados, así como la falta de acceso efectivo de la menor de edad a servicios de salud y educativos.

⁷⁷ Ver entre otros, los fallos T-188 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-235 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸ M.P. Carlos Bernal Pulido.

La demandante asevera que no trabaja y su esposo cuenta con empleos informales que les impide contar con ingresos para asegurarle a su hija un cupo en un colegio privado. Además, indica que no cuentan con acceso al servicio de salud, entre otras razones, porque no pueden acceder a la encuesta SISBEN, requisito para afiliarse al régimen subsidiado. Lo anterior, en tanto que desde que llegaron a Colombia no han tenido una red de apoyo estable y, al contrario, han tenido que movilizarse por diferentes lugares para conseguir una vivienda, lo que dificulta la solicitud de inclusión en el SISBEN ante la entidad territorial en la cual residen, como se establece normativamente⁷⁹. Adicionalmente, no cuentan con recursos económicos ni familiares que les aseguren en Venezuela la emisión y posterior envío del documento que exige la Registraduría. Así las cosas, la Sala advierte que la menor de edad estaría en una situación que, de no solucionarse de forma inmediata, afectaría de manera desproporcionada sus derechos fundamentales. Por lo tanto, el medio de control tampoco resultaría *eficaz* para la protección oportuna de sus derechos fundamentales.

17. En tercer lugar, la procedencia de la acción de tutela se flexibiliza dada la presencia de un sujeto de especial protección constitucional. En oportunidades anteriores, la Corte Constitucional ha señalado que algunos grupos con características particulares pueden sufrir daños o amenazas que, aun cuando para la generalidad de la población no podría constituir un mayor daño, para ellos sí debido a sus condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta⁸⁰. En este escenario, cuando esta Corporación ha valorado la negativa de la accionada a realizar la inscripción extemporánea del nacimiento de un menor de edad de padre o madre colombiana nacido en Venezuela, ha establecido la procedencia de la acción de tutela. De un lado, en atención a la necesidad de protección de los menores de edad catalogados como sujetos de especial protección constitucional y, de otro, por la situación de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos de los niños, niñas y adolescentes migrantes⁸¹.

Bajo las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión concluye que la acción de tutela satisface los requisitos de procedibilidad. En consecuencia, procederá a examinar el fondo del asunto respecto de la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la accionante.

Derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de hijos de colombianos nacidos en Venezuela en la inscripción extemporánea de su nacimiento. Su relación con el debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

⁷⁹ Ver, al respecto del Decreto 441 de 2017, artículo 2.2.8.3.1.

⁸⁰ Sentencia T-421 de 2017 M.P. (E) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

⁸¹ Ver, las Sentencias T-212 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-421 de 2017 M.P.(E) Iván Humberto Escrucería Mayolo, T-023 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas, T-241 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-209 de 2022 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

18. En las Sentencias T-212 de 2013⁸², T-421 de 2017⁸³, T-023 de 2018⁸⁴, T-241 de 2018⁸⁵ y T-209 de 2022⁸⁶ la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la nacionalidad, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la igualdad, a la dignidad humana y a la salud, de hijos de colombianos nacidos en Venezuela que les negaron la inscripción extemporánea de su nacimiento debido a que no contaban con el registro civil original debidamente apostillado⁸⁷. En esas oportunidades, la Corte Constitucional ordenó la inscripción en el registro civil mediante la declaración juramentada de dos testigos hábiles de acuerdo con las siguientes consideraciones que esta providencia reitera.

19. *Reconocimiento internacional y constitucional del derecho a la nacionalidad.* La nacionalidad es un derecho humano⁸⁸ y fundamental⁸⁹ de especial significancia, pues permite que la persona establezca un vínculo jurídico, legal y político con un Estado. Este derecho comprende la posibilidad de adquirir la nacionalidad, a no ser privado de ella y a poder cambiarla. Con su reconocimiento se generan una serie de derechos y deberes, cuyo ejercicio está condicionado al vínculo con el respectivo Estado del que se es nacional. Negar la inscripción de una persona en el registro civil de nacimiento puede representar a su vez una denegación del derecho a la nacionalidad, a la

⁸² M.P. Nilson Pinilla Pinilla. La Sala Sexta de Revisión amparó los derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la igualdad y la dignidad humana de una menor de edad, a quien distintas registradurías delegadas le negaron la inscripción en el registro civil por no presentar el acta de nacimiento apostillada.

⁸³ M.P.(E) Iván Humberto Escruce Mayolo. La Sala Sexta amparó los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica del señor Miguel Ángel Bula, quien nació en Venezuela, pero de padre colombiano, a quien la Registraduría Distrital de Barranquilla negó el registro civil por no tener apostillados los documentos requeridos para proceder con su solicitud.

⁸⁴ M.P. José Fernando Reyes Cuartas. La Sala Octava amparó los derechos fundamentales a la nacionalidad y personalidad jurídica, debido proceso y salud, toda vez que la Registraduría Especial de Barranquilla se negó a inscribir el nacimiento de una niña de nacionalidad venezolana en el Registro Civil colombiano, bajo el argumento de que no se encontraba debidamente apostillado el registro civil de nacimiento por la autoridad competente.

⁸⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La Sala Sexta amparó, entre otros, los derechos al debido proceso, a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de siete accionantes a quienes distintas registradurías distritales les habían negado la inscripción extemporánea de su nacimiento en el registro civil. Esto, por cuanto dichas entidades consideraron que era necesario que el acta de nacimiento venezolana estuviera apostillada.

⁸⁶ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. La Sala Cuarta de Revisión evaluó la afectación de los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica de dos menores de edad nacidos en Venezuela y de padres colombianos. El hecho vulnerador respondía a la negativa de la Dirección Nacional de Registro Civil y registradurías municipales de negar su inscripción en el registro civil colombiano bajo el argumento de que no se encontraban debidamente apostillados sus registros civiles de nacimiento.

⁸⁷ Adicionalmente, en las Sentencias T-301 de 2020, T-155 de 2021 y T-255 de 2021, esta Corporación estudió escenarios fácticos similares, a través de los cuales precisó deberes del Estado colombiano, la sociedad y de la familia para garantizar el derecho a la nacionalidad de menores de edad y la exigencia del trámite de apostilla en el contexto migratorio venezolano.

⁸⁸ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, disponen que la nacionalidad es un derecho humano que tiene toda persona en cuyo Estado nació y, si lo desea, a cambiarla por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela. Por ello, los Estados deben cumplir obligaciones sobre la manera en que legalmente corresponda adquirirla, mantenerla o cambiarla.

⁸⁹ Los artículos 70, 96 y 98 de la Constitución de 1991 disponen que constituye una prerrogativa que le permite a las personas, especialmente a los niños, niñas y adolescentes, crecer con un vínculo con el Estado colombiano, dado que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y a su vez es un presupuesto de la ciudadanía. Por lo tanto, ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, ni perderla por el hecho de adquirir otra, ni obligado a renunciar a aquella. De hecho, quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

personalidad jurídica⁹⁰, al nombre⁹¹ y al estado civil⁹², en la medida en que imposibilita que ejerza derechos civiles y políticos como connacional de un país y cuente con la suficiente capacidad legal para contraer derechos, obligaciones y desarrollar un determinado proyecto de vida⁹³. Para esta Corte: “*las autoridades competentes tienen deberes de diligencia y protección, entre los que está la obligación de realizar los trámites registrales estipulados en el ordenamiento jurídico para efectuar su reconocimiento*”⁹⁴.

20. *Protección especial del derecho a la nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes.* La nacionalidad es un derecho fundamental de los menores de edad⁹⁵. Distintos instrumentos internacionales aseguran el derecho de la niñez a su nacionalidad⁹⁶. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen, como el nombre, la nacionalidad y la filiación, para efectos de preservar su origen, cultura e idiosincrasia, por lo que deben inscribirse inmediatamente después de su nacimiento en el registro del estado civil⁹⁷.

En estos términos, la Corte Constitucional ha advertido que: (i) el Estado colombiano debe promover una legislación relativa a la nacionalidad que no resulte discriminatoria, especialmente de los niños, niñas y adolescentes⁹⁸; (ii) igualmente, tiene a su cargo la obligación de debida diligencia, la cual implica remover cualquier obstáculo administrativo que impida el ejercicio de los derechos fundamentales de los menores de edad, particularmente si estas barreras constituyen meros formalismos, que nada aportan al ejercicio eficaz de su nacionalidad⁹⁹; (iii) el registro civil constituye la herramienta idónea para garantizar la identidad y el derecho a la nacionalidad de los niños y niñas en la primera infancia, dado que representa una de las vías por las cuales se garantiza su desarrollo armónico e integral¹⁰⁰; y, a su vez (iv) el derecho a la personalidad jurídica, a la nacionalidad y al estado civil crean una triada esencial para el ingreso de los niños, niñas y adolescentes al tráfico jurídico, que implica el acceso a los servicios de salud y de educación, que a su vez garantizan otros derechos fundamentales¹⁰¹.

⁹⁰ Existe una relación *sine qua non* entre la nacionalidad y la personalidad jurídica, dado que la primera es un atributo de la segunda, que asegura que los individuos existan para un determinado ordenamiento jurídico y, por lo mismo, puedan ejercer derechos y contraer obligaciones. Sentencia T-241 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹¹ El nombre es un atributo de la personalidad jurídica, interdependiente del derecho a la nacionalidad, en la medida en que constituye un signo distintivo de una persona que releva su individualidad, caracteriza su vida social y lo identifica en las relaciones que debe mantener con el Estado. Sentencia T-240 de 2017 M.P. (E) José Antonio Cepeda Amarís.

⁹² El estado civil, por su parte, permite que una persona, reconocida como nacional colombiano, cuente con actos de registro que demuestren su existencia para una sociedad desde su nacimiento hasta la muerte. Sentencia T-241 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹³ Sentencia C-511 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹⁴ Sentencia T-241 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁵ Artículo 44 de la Constitución.

⁹⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2010.

⁹⁷ Artículo 25 de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”.

⁹⁸ Sentencia T-697 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁹ Sentencia T-006 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁰ Sentencia T-697 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰¹ Sentencia T-008 de 2016 M.P. Alberto Rojas Ríos.

21. *Requisitos de acceso a la nacionalidad colombiana por nacimiento.* Los artículos 96 de la Constitución Política y 1° y 2° de la Ley 43 de 1993¹⁰² establecen que son nacionales por nacimiento: (i) los naturales de Colombia, es decir, los nacidos dentro de los límites del territorio nacional que cumplan una de dos condiciones: (a) que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que (b) siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en Colombia al momento de su nacimiento; y, (ii) los hijos de padre o madre colombiano que hubieran nacido en tierra extranjera¹⁰³ y luego se domiciliaran¹⁰⁴ en territorio colombiano. La cédula de ciudadanía, la tarjeta de identidad y el registro civil de nacimiento, acompañado de la prueba de domicilio, constituyen pruebas de la nacionalidad colombiana para todos los efectos legales¹⁰⁵.

22. *Procedimiento para la inscripción en el registro civil de nacimiento de los connacionales colombianos.* Para acceder a la nacionalidad colombiana por nacimiento se requiere un reconocimiento por parte del Estado que se formaliza mediante la anotación de su nacionalidad en el registro civil de nacimiento¹⁰⁶. De acuerdo con el Decreto 1260 de 1970¹⁰⁷, la Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad pública que tiene a su cargo (i) el registro de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, entre ellos la calidad de nacional colombiano y (ii) la inscripción en el registro civil de los nacimientos ocurridos en el extranjero de hijos de padres y madres colombianos.

23. El Decreto 1260 de 1970, en los artículos 48¹⁰⁸, 49¹⁰⁹ y 50¹¹⁰, consagra la posibilidad de solicitar el registro civil de nacimiento de una persona *oportunamente* y de manera *extemporánea*. El primer escenario ocurre cuando la inscripción del nacimiento se hace dentro del mes siguiente a su ocurrencia.

¹⁰² “Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰³ El artículo 2° de la Ley 43 de 1993 dispone que, para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra.

¹⁰⁴ El artículo 2° de la Ley 43 de 1993 precisa que por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional.

¹⁰⁵ Artículo 3° de la Ley 43 de 1993.

¹⁰⁶ Sentencia T-212 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰⁷ “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas”.

¹⁰⁸ “Artículo 48. La inscripción del nacimiento deberá hacerse ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil, dentro del mes siguiente a su ocurrencia (...)”.

¹⁰⁹ “Artículo 49. El nacimiento se acreditará ante el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil mediante certificado del médico o enfermera que haya asistido a la madre en el parto, y en defecto de aquel, con declaración juramentada de dos testigos hábiles.

Los médicos y las enfermeras deberán expedir gratuitamente la certificación.

Los testigos declararán ante el funcionario sobre los hechos de que tengan conocimiento y la razón de éste, y suscribirán la inscripción. El juramento se entenderá prestado por el solo hecho de la firma”.

¹¹⁰ “Artículo 50. Modificado. Decreto 999 de 1988, Artículo 1o. Cuando se pretenda registrar un nacimiento fuera del término prescrito, el interesado deberá acreditarlo con documentos auténticos, o con copia de las actas de las partidas parroquiales respecto de las personas bautizadas en el seno de la Iglesia Católica o de las anotaciones de origen religioso correspondientes a personas de otros credos, o en últimas, con fundamento en declaraciones juramentadas, presentadas ante el funcionario encargado del registro, por dos testigos hábiles que hayan presenciado el hecho o hayan tenido noticia directa y fidedigna de él, expresando los datos indispensables para la inscripción, en la forma establecida por el artículo 49 del presente Decreto. Los documentos acompañados a la solicitud de inscripción se archivarán en carpeta con indicación del código de folio que respaldan”.

El segundo cuando el declarante acude ante el funcionario de la registraduría fuera de ese término. En ambos eventos, el Decreto 1260 de 1970 dispone que el interesado deberá acreditar el nacimiento con: (i) el certificado del médico o enfermera que haya asistido a la madre en el parto; (ii) las actas de las partidas parroquiales respecto de las personas bautizadas por la Iglesia Católica o de las anotaciones de origen religioso correspondientes a personas de otros credos, “*o en últimas*”, (iii) con fundamento en declaraciones juramentadas, presentadas ante el funcionario encargado del registro, por dos testigos hábiles que hayan presenciado el hecho o hayan tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento.

24. El Decreto 2188 de 2001¹¹¹, que reglamentó parcialmente del Decreto 1260 de 1970, dispuso el *carácter excepcional* del procedimiento de inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil. De esta manera, la norma señala que: (i) por excepción, se podrá registrar el nacimiento fuera del término prescrito en el artículo 48 del Decreto-ley 1260 de 1970, (ii) la solicitud se adelantará ante el funcionario de registro civil o notario del domicilio de quien se pretende registrar, (iii) el solicitante, o su representante legal si fuere menor de edad, declararán bajo juramento que su nacimiento no se ha inscrito ante autoridad competente, (iv) por regla general, el nacimiento deberá acreditarse con el certificado de nacido vivo y las actas religiosos señaladas en el Decreto 1260 de 1970; y (v) “*en caso de no poder acreditarse el nacimiento con los documentos anteriores, se hará con fundamento en testimonios de conformidad con el artículo 50 del Decreto-ley 1260 de 1970*”. Adicionalmente, dispone que (vi) los testigos deberán identificarse plenamente y, con posterioridad, (vii) el funcionario 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. En su versión original, el Decreto 1069 de 2015¹¹², por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y Derecho, reprodujo la totalidad de disposiciones jurídicas del Decreto 2188 de 2011. De esta manera, consagró el Título 6, Capítulo 12, Sección 3, relativo al “*trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil*”.

25. El Decreto 356 de 2017¹¹³ modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 del Decreto 1069 de 2015, relativo al trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil. En lo fundamental, a través del artículo 2.2.3.12.3.1, esta disposición jurídica agrega que “*en el caso de las personas que hayan nacido en el exterior deberán presentar el registro civil de nacimiento expedido en el exterior debidamente apostillado y traducido*”¹¹⁴.

26. De esta manera, el Decreto 356 de 2017 precisa que: (i) en el caso de que no pueda acreditar el nacimiento mediante los documentos antecedentes, es decir, el certificado de nacido vivo, las partidas religiosas o de credos y el

¹¹¹ “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-ley 1260 de 1970 y se dictan otras disposiciones*”.

¹¹² “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*”.

¹¹³ “*Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*”.

¹¹⁴ El numeral 3° dispone que: “[e]l 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”.

registro civil de nacimiento debidamente apostillado, el solicitante deberá presentar una solicitud por escrito en la que relacione su nombre completo, documento de identidad, lugar de nacimiento y residencia, así como los hechos que fundamentan la extemporaneidad del registro. Con ello último, la norma señala que (ii) *“En cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 del Decreto-ley 1260 de 1970, (...) 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”*.

27. Esta última exigencia legal, relacionada con el trámite de apostilla del registro civil de nacimiento en el Decreto 356 de 2017, se instituyó con la finalidad de evitar el despliegue de actuaciones fraudulentas en la obtención del registro civil y situaciones de múltiple identificación en el territorio nacional. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, se hizo necesario tomar medidas con el fin de que se lograra verificar que la persona que solicita el registro extemporáneo de nacimiento realmente cumpla con lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución Política. En consecuencia, el Gobierno Nacional consideró oportuno y necesario modificar el Decreto 1069 de 2015, referente a la inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento y disponer que, tratándose de extranjeros, por regla general, debían aportar el registro civil de nacimiento debidamente apostillado a efectos de probar tal circunstancia¹¹⁵.

28. *Normativa especial relacionada con la inscripción en el registro civil de nacimiento de hijos de colombianos nacidos en República Bolivariana de Venezuela.* Por razones humanitarias y debido al cierre de la frontera entre Venezuela y Colombia, por medio de la Circular 121 de 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió *“instrucciones especiales”* para el registro de nacimiento de menores de edad nacidos en Venezuela de padres colombianos. La regulación consistía esencialmente en que: (i) la inscripción se podía adelantar en las registradurías especiales de cada departamento, las registradurías municipales de Villa del Rosario y Los Patios en Norte de Santander y en la registraduría auxiliar de Chapinero en la capital de la República; (ii) admitía que, en caso de que los declarantes no contaran con el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado, podían comparecer con un documento sin apostillar, como el registro civil de nacimiento y/o certificado de nacido vivo; de este modo, (iii) los documentos precedentes servirían de respaldo probatorio para las declaraciones juramentadas de los testigos.

29. Dado que no se advirtieron cambios en las circunstancias que originaron la medida, la Registraduría la prorrogó por medio de las Circulares 216 de 2016, 025, 064 y 145 de 2017 y 087 de 2018. Más adelante, se incluyó en cinco versiones de la Circular Única de Registro Civil e Identificación¹¹⁶. En la Versión No. 5, proferida el 15 de mayo de 2020, la Registraduría Nacional del Estado Civil amplió esta medida por última vez hasta el 14 de noviembre de

¹¹⁵ Sentencia T-301 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹⁶ Versión 1 (2018); Versión 2 (16 de noviembre de 2018); Versión 3 (17 de mayo de 2019), Versión 4 (15 de noviembre de 2019); y, Versión 5 (15 de mayo de 2020).

2020, con fundamento en que el plazo de seis meses era el tiempo que el Ministerio de Relaciones Exteriores consideraba necesario dado que las circunstancias que dieron lugar a su expedición aún se mantenían.

30. En la última versión de la Circular Única de Registro Civil e Identificación, proferida el 20 de octubre de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil contempla que *“en todos los casos de inscripción del nacimiento de hijos de colombianos nacidos en el exterior, el **único** documento antecedente válido para realizar la inscripción será el registro civil de nacimiento del país de origen, adelantado en idioma español debidamente apostillado o legalizado según sea el caso”*¹¹⁷.

31. *El derecho al debido proceso administrativo en los trámites registrales.* El debido proceso administrativo es un conjunto complejo de condiciones que impone la ley a la Administración Pública. Este se materializa mediante el cumplimiento de diferentes actos y actuaciones por parte las entidades y autoridades públicas, entre los que estarían la resolución de forma motivada de las situaciones ante ellos planteadas. Dichos actos a cargo de la administración guardan relación directa o indirecta entre sí, y su alcance está determinado de manera precisa por la Constitución y la ley. Por eso, como derecho de rango constitucional, el debido proceso administrativo asegura el correcto funcionamiento de la administración, la validez jurídica de las actuaciones públicas y brinda seguridad jurídica a los administrados. Bajo este entendido¹¹⁸, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades registrales, en ejercicio de la función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados.

32. Específicamente, sobre el proceso de inscripción extemporáneo de nacimiento en el registro civil, en la Sentencia T-023 de 2018 la Corte Constitucional indicó que una de las garantías que hace parte del derecho al debido proceso administrativo es que *“se resuelva en forma motivada la situación planteada”*. Con fundamento en ello, señaló en el caso concreto que *“la entidad accionada indicó que negó la inscripción en el registro civil de nacimiento de la menor HVMV en cumplimiento de lo establecido en la Circular número 052 de 29 de marzo de 2017, sin embargo no tuvo en cuenta que dicha Circular dio aplicación al Dto. 356 de 2017 de la Presidencia de la República, la cual corresponde a la inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil y va dirigida a los delegados departamentales, los registradores distritales, especiales, auxiliares, municipales, notarios, cónsules, inspectores de policía, corregidores, UDAPV y demás funcionarios autorizados para llevar la función del registro civil”*. En consecuencia, la anterior circunstancia demostraba la clara vulneración al debido proceso administrativo por parte de la autoridad registral, toda vez que adoptó una decisión sin una justificación soportada en la normatividad vigente aplicable¹¹⁹.

¹¹⁷ Negrilla fuera del texto.

¹¹⁸ Sentencia T-522 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁹ Sentencia T-023 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

33. *Conclusión.* Exigir de manera exclusiva el requisito de apostilla para el registro extemporáneo de nacimiento es irrazonable, desproporcionado e injustificado. De acuerdo con el precedente recuento, la Corte Constitucional concluyó que las condiciones y requisitos para otorgar la nacionalidad de un determinado país es un asunto que le corresponde a cada Estado, en ejercicio de su poder soberano. De esta manera, en Colombia, de conformidad con el artículo 96 constitucional, la Ley 43 de 1993, el Decreto 2060 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, los solicitantes de la inscripción extemporánea de nacimiento, en el supuesto de personas nacidas en el exterior deberán comprobar, *por regla general: primero*, que al menos uno de los padres del interesado se encuentra debidamente identificado como nacional colombiano y domiciliado en Colombia y, *segundo*, la presentación del registro civil de nacimiento expedido en su país de origen debidamente apostillado y traducido¹²⁰.

34. Sin embargo, en las diferentes providencias que constituyen precedente para el presente caso, esta Corporación manifestó que exigir de manera exclusiva el requisito de apostilla para el registro extemporáneo de nacimiento es irrazonable, desproporcionado e injustificado, por las siguientes razones:

Primera razón. La posibilidad de dos testigos en reemplazo del trámite de apostilla es procedente en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, que regula esta alternativa. Esta se encuentra vigente y su vigor no se altera por las disposiciones incluidas en el Memorando del 2 de marzo del 2021 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021, que conciben la apostilla como *único* documento válido, dado que se trata de normas de inferior jerarquía. De esta manera, lo previsto en el numeral 5° del artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 356 de 2017, y el Decreto 1260 de 1970, está vigente y no ha sido alterado por la falta de prórroga de las circulares internas de la Registraduría que contemplaban normas especiales relacionadas con la inscripción en el registro civil de nacimiento de hijos de colombianos nacidos en la República de Venezuela¹²¹.

Segunda razón. Es desproporcionado exigir el trámite de apostilla de un documento extranjero cuando es un *hecho notorio* la imposibilidad de los solicitantes para cumplirlo. Respecto de la situación particular que viven los ciudadanos venezolanos, esta Corporación reconoció dicho carácter y, con ello, la imposibilidad de cumplir el trámite de apostilla de manera presencial, tanto

¹²⁰ Sentencia T-301 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹²¹ Sentencia T-209 de 2022 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Al respecto, la Sala Cuarta de Revisión expuso que “(...) las formalidades anotadas, en muchos casos, están destinadas a proveer cierto margen de seguridad que evite riesgos asociados al tema migratorio o a hechos punibles. No obstante, si la posibilidad del registro antecedido por prueba testimonial existe y se destina para los colombianos nacidos dentro del territorio, nada obsta para que se aplique con el mismo rigor a los colombianos por consanguinidad que recibieron la vida en otro país; especialmente, se reitera, en el contexto de la buena fe que inspira las relaciones entre las personas y las autoridades, y tomando en consideración que existen otro tipo de mecanismos previos, concomitantes –el funcionario de registro tiene un rol activo en la recepción de los testimonios– y posteriores –incluso de orden penal– para precaver o conjurar las eventuales irregularidades que se puedan advertir (...)”.

por la crisis humanitaria y social en Venezuela que conlleva a que miles de migrantes no puedan volver a sus territorios, como por las dificultades prácticas de realizar este trámite ante las oficinas consulares por el cierre de frontera, vigente al momento en que se seleccionó el presente asunto para revisión por parte de la Corte¹²². Sobre este aspecto particular, a pesar de que recientemente el Gobierno Nacional ha manifestado la finalización de ese cierre, en cualquier caso, no obra en el expediente elemento de juicio de alguno que permita concluir, de manera razonable, que en la actualidad las barreras administrativas antes explicadas hayan sido superados o, cuando menos, aligeradas. Ello de modo que sea posible tramitar la apostilla bajo las condiciones de celeridad exigidas cuando se trata de la garantía del derecho a la nacionalidad de sujetos de especial protección constitucional. Con todo, este aspecto será explicado de manera más detallada en el fundamento jurídico 49 de esta sentencia y a propósito del análisis sobre el caso concreto.

Tercera razón. El pronunciamiento que emita la Registraduría respecto de las solicitudes de inscripción extemporánea de nacimientos ocurridos en el exterior debe estar debidamente *justificada*, a efectos de garantizar el derecho al debido proceso administrativo. Lo anterior, para efectos de que el interesado tenga claridad sobre los motivos que llevan a la entidad a exigir, en su situación particular, el agotamiento de ciertas formalidades. De esta manera, la respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil deber ser precisa, individualizada y adecuada, para comprender “*por qué en su situación específica es razonable y justificable el cumplimiento o la aplicación de determinado requerimiento probatorio y no de otro, o por qué es necesaria u obligatoria cierta exigencia, a luz de sus consideraciones específicas*”¹²³. Para la Corte, solo una consideración expresa de la situación particular del accionante resulta indispensable para dotar de veracidad el trámite y, de paso, considerar adecuada la respuesta del Estado respecto de la pretensión de acceso a la nacionalidad colombiana¹²⁴.

35. En orden de lo expuesto, la Corte Constitucional ha concluido que la nacionalidad es el derecho mediante el cual el Estado reconoce la capacidad que tienen sus ciudadanos de ejercer ciertos derechos y obligaciones. Por lo tanto, es reconocida, en sí misma, como un derecho humano y de carácter fundamental para los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, la discrecionalidad del Estado colombiano en la regulación del derecho a la nacionalidad se encuentra limitada por una serie de deberes, entre ellos: (i) de protección integral a los derechos humanos, lo que incluye a la nacionalidad como un aspecto inherente a la condición humana; (ii) la obligación de brindar a las personas una protección igualitaria y efectiva ante la Constitución y la ley, sin ningún tipo de discriminación por motivo de su lugar de nacimiento; y (iii) el deber de prevenir, evitar y reducir la vulneración de los derechos de las personas que se encuentran en flujos migratorios masivos, quienes presentan mayor exposición a riesgos¹²⁵. Luego, las autoridades competentes

¹²² Sentencia T-241 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²³ Sentencia T-301 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹²⁴ Sentencia T-301 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹²⁵ Sentencia T-155 de 2021 M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

colombianas tienen deberes de diligencia y protección, estando obligadas a realizar los trámites registrales estipulados en el ordenamiento jurídico que, a la luz de las condiciones específicas y particulares, no resulten irrazonables, desproporcionados ni injustificados¹²⁶.

El derecho al reconocimiento de la condición de refugiado. El principio de no devolución y el deber correlativo del Estado de no exigir requisitos que impliquen un retorno involuntario

36. *Reconocimiento en el ámbito internacional.* Diferentes instrumentos internacionales establecen “*garantías de protección*” para las personas que aducen razones de riesgo en su país de origen y/o una manifiesta carencia de protección nacional. Entre ellos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹²⁷, ratificada por Colombia mediante la Ley 35 de 1961, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967¹²⁸, ratificado a través de la Ley 65 de 1969. Además, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984¹²⁹, la Declaración de San José de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas de 1994¹³⁰ y la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016¹³¹, como instrumentos que reafirman la necesidad de protección internacional a las personas refugiadas, en el ámbito de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967, y el contexto internacional más reciente¹³².

37. En su conjunto, estas normas internacionales disponen tareas de protección internacional específicas respecto de la población solicitante de la condición de refugiado, entre las cuales se encuentran: (i) la asistencia de los Estados en la tramitación de las solicitudes de refugio, (ii) la prestación de asesoramiento y ayudas jurídicas a los declarantes, especialmente en condiciones de

¹²⁶ Sentencia T-155 de 2021 M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹²⁷ Establece que: “[l]os Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”.

¹²⁸ Indica sobre la legislación nacional que: “[l]os Estados Parte en el presente Protocolo comunicarán al secretario general de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación del presente Protocolo”.

¹²⁹ Dispone como obligación: “[p]romover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que las adopciones de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados”.

¹³⁰ Señala que: “(...) tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana”.

¹³¹ Indica que: “[v]elaremos porque las políticas o los arreglos de admisión de refugiados estén en consonancia con las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional. Queremos que se flexibilicen las barreras administrativas con miras a acelerar los procedimientos de admisión de refugiados en la medida de lo posible. Cuando corresponda, ayudaremos a los Estados con el registro y la documentación tempranos y efectivos de los refugiados. También procuraremos que los niños tengan acceso a procedimientos apropiados para ellos. Al mismo tiempo, reconocemos que puede regularse la posibilidad de que los refugiados soliciten asilo en el país de su elección, con la garantía de que tengan acceso a protección y gocen de ella en otros lugares”.

¹³² Ver, al respecto, las Sentencias T-459 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-328 de 2017 M.P. (E) Iván Humberto Escruera Mayolo y T-404 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

vulnerabilidad; (iii) la promoción de arreglos para la seguridad física de los refugiados, (iv) la asistencia para la repatriación voluntaria; (v) la ayuda para el reasentamiento, (vi) la prohibición de la discriminación y (vii) la prevención de la devolución. Adicionalmente, los Estados se han comprometido a garantizar la protección de derechos humanos universalmente reconocidos que deben aplicarse directamente a los refugiados, entre ellos, a la vida, a la libertad de circulación y el derecho a no devolverse forzosamente a su país de origen, cuando atente contra su vida, seguridad o integridad física.

38. Adicionalmente, a nivel internacional existen criterios interpretativos relevantes respecto de la situación específica de los niños, niñas y adolescentes refugiados¹³³. Entre ellos, la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional; la Opinión Consultiva OC-25/18 sobre la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano; y la Resolución 04/19 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que recoge los *“Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas”*.

39. Sobre la situación de los menores de edad refugiados, estos documentos precisan: (i) la obligación de identificar necesidades de protección internacional de los niños y niñas migrantes refugiados, (ii) la necesidad de diseñar procedimientos para que los niños y niñas reciban refugio de manera que puedan protegerse de fenómenos como el crimen organizado y la violencia generalizada; (iii) el compromiso para que su situación sea analizada con un enfoque de género y de edad, de tal manera que se contemple la garantía efectiva e interdependiente de los derechos civiles y políticos, y la progresiva efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; lo que incluye (iv) procedimientos apropiados y seguros para las niñas y los niños, y un ambiente que les genere confianza en todas las etapas del proceso de refugio. En particular, el artículo 10° de la Resolución 04/19 de la CIDH dispone que *“cualquier política migratoria y decisión administrativa o judicial relacionada con la entrada, estancia, detención, expulsión o deportación de un niño, niña o adolescente o cualquier acción del Estado considerada en relación con algún de sus progenitores, cuidador primario o tutor legal, incluidas las medidas adoptadas en relación con su condición de migrante, deben priorizar a la evaluación, determinación, consideración y protección del interés superior del niño, niña o adolescente involucrado”*.

40. *Reconocimiento en el ámbito interno para la población refugiada.* Mediante el Decreto 1067 de 2015¹³⁴, el Gobierno Nacional prevé unas condiciones adicionales que deben cumplirse para establecer si las

¹³³ La Corte Constitucional ha establecido la importancia de la CorteIDH para interpretar la CADH, como instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad. No obstante, ha manifestado que esto *“no supone integrar al bloque de constitucionalidad (...) sino (...) reconocer su valor como “criterio hermenéutico relevante” que deberá ser considerado en cada caso”*. Ver, al respecto, la Sentencia C-146 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹³⁴ *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”*.

circunstancias que aduce un extranjero dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. Entre las condiciones que los solicitantes deben acreditar están: (i) fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; (ii) haber sido obligados a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas; y (iii) razones fundadas para creer que estarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad.

41. Adicionalmente, la norma precisa que el procedimiento para el reconocimiento estará mediado por el principio de buena fe; la expedición de un salvoconducto para las personas que cumplan ciertos requisitos, mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, que les permitirá permanecer en el país de manera segura. Una vez se otorga la condición de refugiado, gozarán de los derechos que dicho reconocimiento otorga a un extranjero. Adicionalmente, reitera que, respecto de la situación de los niños solicitantes de refugio, *“durante el trámite se velará por la protección del interés superior del niño, niña o adolescente”*¹³⁵. Sobre esta base, la Corte Constitucional ha señalado que la solicitud de refugio es un procedimiento administrativo que debe estar regido por el debido proceso, el cual deber ser respetado a todas las personas. De esta manera, los extranjeros tienen derecho a que *“su caso sea examinado de manera objetiva por la autoridad administrativa competente predeterminada por la ley, a exponer libremente sus argumentos, a presentar y solicitar la práctica de pruebas conducentes y pertinentes, a ser notificado de las decisiones motivadas adoptadas en su contra y a interponer los recursos que le otorgue la ley, a contar con un traductor oficial, y en últimas, a que se respeten y agoten cada de las etapas que integran estos procedimientos administrativos”*¹³⁶.

42. *Prohibición de expulsión y el principio de no devolución.* Con el reconocimiento de la condición de población refugiada, un elemento central de la protección internacional y nacional es el derecho a no devolverse o ser expulsados forzosamente a una situación que atentaría contra su vida o libertad. El principio de no devolución está consagrado desde el año 1951 en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que dispone que: *“[n]ingún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”*. Igualmente, se fija en

¹³⁵ “Artículo 2.2.3.1.6.5. Solicitud por niños, niñas y adolescentes. En casos de niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado, se pondrá en conocimiento al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual podrá designar un funcionario que velará por la protección de los derechos del niño, niña o adolescente durante todas las etapas del procedimiento, conforme a las disposiciones vigentes, en especial a las contenidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

En los casos de niños, niñas o adolescentes acompañados por sus padres o quienes ejerzan la patria potestad, estos actuarán como representantes en las gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. En los demás casos, el ICBF representará a los niños, niñas o adolescentes durante todo el trámite.

Durante el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado se velará por la protección del interés superior del niño, niña o adolescente”.

¹³⁶ Sentencia T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

otros instrumentos internacionales, como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles de 1984¹³⁷, ratificada por la Ley 70 de 1986; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³⁸, ratificada por la Ley 16 de 1972. Además, en el ordenamiento jurídico interno se establece en el artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1065 de 2015, que señala que “[n]o se devolverá al solicitante de refugio a otro país, sea o no de origen, donde su vida, libertad e integridad personal peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

43. Sobre la base de estas normas jurídicas, el principio de no devolución se ha reconocido (i) como piedra angular de la protección internacional a los refugiados, un principio imperativo del derecho internacional, con carácter de *jus cogens*¹³⁹; (ii) que le representa al Estado la obligación de no poder expulsar a una persona refugiada que se encuentre en su territorio, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público¹⁴⁰; ni (iii) devolverla de manera infundada a las fronteras¹⁴¹. En particular, el Comité contra la Tortura ha indicado, mediante la Observación General No. 4, que el principio de no devolución implica que “los Estados parte no deben adoptar medidas o políticas disuasorias (...) que obligarían a personas que requieren protección (...) a regresar a su país de origen pese al riesgo personal que correrían allí de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”¹⁴².

44. *El deber del Estado de adoptar medidas que faciliten a los refugiados el acceso a la documentación necesaria para el ejercicio efectivo de sus derechos.* Asimismo, el artículo 1° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, prevé que el retorno de las personas refugiadas será voluntario. Además, en el artículo 34 de ese mismo cuerpo normativo se establece que “[l]os Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites”¹⁴³. De estas normas, le corresponde al Estado adoptar medidas que, en vez de producir un retorno involuntario, al que puedan subyacer razones de discriminación, violencia o intolerancia, le faciliten a la población refugiada disfrutar de una protección temporal en el país de acogida, mecanismos claros, accesibles y oportunos para adquirir una nueva

¹³⁷ Artículo 3°, numeral 1°.

¹³⁸ Artículo 22, numeral 5°.

¹³⁹ La Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 señala: “(...) la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*”.

¹⁴⁰ Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁴¹ La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016 dispone “el respeto y el cumplimiento del principio fundamental de no devolución de conformidad con el derecho internacional de los refugiados”.

¹⁴² Sentencia T-266 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴³ Constituye criterio relevante la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, que dispone la importancia de adoptar “medidas que faciliten a los refugiados el acceso al registro civil y la documentación e, igualmente, el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado por Colombia en 2018, que señala dentro de sus objetivos “velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada”.

nacionalidad y, en general, el goce efectivo de derechos inherentes a la condición de ser humano.

45. En conclusión, la condición de refugiado se reconoce como una institución de origen internacional y posteriormente de aplicación nacional que brinda garantías de protección a las personas que, por diversas razones, especialmente de carácter político, salen de su país de origen. Dentro del marco de protección, se establece el principio de no devolución como una piedra angular de protección a los refugiados. En términos generales, este principio implica que ningún Estado podrá expulsar o devolver a una persona a un territorio donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. Al contrario, conlleva a que los Estados adopten progresivamente procedimientos adecuados para el ejercicio de sus derechos, especialmente respecto de la situación de los menores de edad refugiados¹⁴⁴.

Análisis del caso concreto

La exigencia del requisito de apostilla para la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad en el registro civil implicó una *afectación irrazonable, desproporcionada e injustificada* de sus derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo

46. La accionante, en representación de la menor de edad, interpuso acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de *Colombia*, por cuanto consideró que dichas entidades vulneraron, entre otros derechos, el acceso a la nacionalidad colombiana de su hija. En su criterio, la decisión de la entidad de exigirle el requisito de apostilla del registro civil expedido en Venezuela para realizar la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad desconoce los obstáculos que tienen como población migrante y refugiada para retornar al vecino país y realizar el trámite presencial de apostilla; así como las barreras que presenta el sistema de apostilla virtual que derivan en la imposibilidad práctica de cumplir con ese requisito. Por su parte, la entidad accionada solicitó que se negara la acción de tutela, por cuanto, de acuerdo con la Circular Única de Registro Civil e Identificación, en su versión del 20 de octubre de 2021, el único documento válido para la inscripción es el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente apostillado. Además, los solicitantes cuentan con el procedimiento de apostilla virtual en la página web del Gobierno de Venezuela, explicado mediante Memorando del 20 de octubre de 2021.

47. En el presente caso, la Sala Sexta de Revisión encuentra que la exigencia del requisito de apostilla para adelantar el trámite de registro extemporáneo de nacimiento de la menor de edad en Colombia, como único documento válido a presentar por la accionante, implica una afectación irrazonable, desproporcionada e injustificada de sus derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo. Esto dado que se

¹⁴⁴ Sentencia T-144 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

verifica que: (i) la hija de la accionante acreditó los requisitos de acceso a la nacionalidad colombiana por nacimiento, puesto que su madre es colombiana y, aunque nació en Venezuela, luego se domicilió en Colombia, por lo que cumple con los requisitos constitucionales para el efecto; (ii) existen dificultades para adelantar el trámite de apostilla presencial en Venezuela; (iii) el trámite de la apostilla virtual resultó infructuoso para obtener el registro civil de nacimiento debidamente apostillado pues en la práctica exige la presencia en Venezuela del solicitante; (iv) su hija y su esposo son refugiados en riesgo de persecución política y, por lo tanto, de acuerdo con el principio de no devolución, no pueden ser obligados a retornar a su país para un trámite de documentación formal; (v) la oficina registral se apartó de la normativa vigente que permite el trámite extemporáneo de nacimiento mediante la declaración de testigos y, adicionalmente, (vi) la oficina registral no justificó por qué, en el caso concreto, no era admisible el procedimiento mediante la presencia de dos testigos hábiles.

48. *La accionante presentó medios de prueba que acreditan los requisitos de acceso a la nacionalidad colombiana por nacimiento.* La Sala verifica que la hija de la accionante, quien es una menor de cuatro años al momento en el que se presentó la acción de tutela¹⁴⁵, es nacional colombiana nacida en Venezuela. De un lado, obra prueba de que la niña nació el 28 de enero de 2018 en Venezuela, en el Estado de Aragua, en el municipio de Girardot¹⁴⁶. De otro, es hija de madre colombiana. Según consta en los documentos aportados al expediente de tutela, su madre, aunque nació en Venezuela en 1998¹⁴⁷, el 18 de marzo de 2019 las autoridades colombianas expidieron su cédula de ciudadanía, dada su doble nacionalidad y su ánimo de permanecer en el territorio nacional. De esta manera, de conformidad con el artículo 96 constitucional y la Ley 43 de 1993, se trataría de un hijo de padre o madre colombiano que nació en tierra extranjera y luego se domicilió en Colombia.

49. *La accionante acreditó dificultades para adelantar el trámite de apostilla presencial del registro civil de nacimiento ante las autoridades venezolanas.* De acuerdo con la información que reposa en el expediente de tutela, la Sala identifica distintos obstáculos que le impiden a la accionante acudir ante las autoridades venezolanas para garantizar el trámite de apostilla del documento. Primero, se trata de una menor de edad que pertenece a una familia migrante en estado de vulnerabilidad económica que no cuentan con los recursos financieros para su subsistencia digna, menos aún para dirigirse a Venezuela a realizar ese trámite o adelantarlos a través de terceras personas. En lo fundamental, por cuanto la madre de la menor de edad no percibe ninguna fuente de ingresos económicos; la familia sobrevive con los trabajos informales que realiza uno de sus integrantes; no tienen familiares o amigos cercanos en Colombia ni Venezuela que les favorezcan económicamente o les apoyen en trámites

¹⁴⁵ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 30.

¹⁴⁶ Según copia del registro civil de nacimiento emitido por el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y la certificación del acta de nacimiento emitida por la Oficina Nacional de Registro Civil y del Estado de Aragua. Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folios 30 al 35.

¹⁴⁷ Según consta en la copia de su cédula de ciudadanía venezolana. Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 27.

administrativos¹⁴⁸. Además, los intervinientes muestran barreras económicas para trámites de apostilla presencial, dados los costos extraoficiales que aumentan el valor de la apostilla de los documentos que requiere la población declarante¹⁴⁹.

Adicionalmente, la accionante tampoco cuenta con las condiciones administrativas necesarias para realizar el trámite de apostilla presencial. A la fecha de la presentación de la acción de tutela era un hecho notorio el cierre de la frontera entre Venezuela y Colombia, y la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares. El cierre de frontera ocurrió el 13 de diciembre de 2016¹⁵⁰, la ruptura de las relaciones diplomáticas el 23 de febrero de 2019¹⁵¹ y la solicitud de la accionante en diciembre de 2021. Luego, la accionante no tenía posibilidad para, de un lado, movilizarse al territorio venezolano para hacer la gestión del apostillado y, de otro, acudir ante la representación diplomática o consular de las autoridades venezolanas en Colombia, para asegurar la apostilla del registro civil de nacimiento.

50. Si bien es cierto que en forma reciente se ha iniciado el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países, las declaraciones de los funcionarios públicos involucrados en este proceso muestran que la puesta en funcionamiento de los consulados será un proceso largo y demorado que no está disponible actualmente¹⁵². En particular, dado que el acto de reapertura oficial aconteció el pasado 26 de septiembre de 2022, a través de aquel se informó la necesidad de un trabajo articulado y el diseño de una ruta de apertura¹⁵³. A esto se suma la información que allegó una de las universidades intervinientes en el sentido de que aun cuando los consulados funcionan (como en Perú) es imposible obtener el apostillado¹⁵⁴. Por lo tanto, la Corte no tiene certeza de que, por medio de la información reciente sobre la apertura de relaciones diplomáticas, la accionante tenga garantizado el registro civil de nacimiento apostillado.

51. *A pesar de la diligencia y buena fe de la accionante, la plataforma virtual de apostilla fue infructuosa para obtener el registro civil de nacimiento.* Según se advierte de la demanda y de las respuestas allegadas en sede de revisión, desde agosto de 2021 la accionante ha intentado en varias ocasiones acceder al registro civil de nacimiento apostillado mediante la plataforma virtual establecida por el Gobierno venezolano¹⁵⁵. Además, obra en el expediente copia del documento “*solicitud de cita*”¹⁵⁶ de la página web del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores del Gobierno Bolivariano de Venezuela,

¹⁴⁸ Expediente electrónico, documento “Respuesta accionante en sede de revisión”. Folios 1 al 59.

¹⁴⁹ Universidad ICESI. Folio 4.

¹⁵⁰ Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/comunicado-ministerio-relaciones-exteriores-cierre-frontera-anunciado-venezuela>.

¹⁵¹ Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/venezuela/comunicado-relaciones-bilaterales-con-Venezuela>.

¹⁵² Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/aqui-inicia-camino-dificil-restituir-relaciones-diplomaticas-vecino-presidente-petro>

¹⁵³ Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ministro-relaciones-exteriores-alvaro-leyva-duran-participo-acto-reapertura-frontera>.

¹⁵⁴ Universidad del Norte. Folio 9.

¹⁵⁵ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 6.

¹⁵⁶ Expediente electrónico, documento “respuesta accionante en sede de revisión”. Folios 39 al 43.

que evidencia que intentó tramitar este documento electrónico el 19 de marzo de 2022. En esa oportunidad, logró culminar con éxito el registro de la solicitud y se le asignó la cita para el 23 de agosto de 2022, a la que debía asistir con los documentos que deseaba apostillar¹⁵⁷. Con estas actuaciones, *prima facie*, se observa una actitud diligente por parte de la demandante encaminada a asegurar el registro civil de nacimiento apostillado vía electrónica.

52. Sin embargo, según consta en el expediente de tutela, el medio alternativo para el trámite de apostilla no funcionó para culminar con éxito la apostilla del registro civil de nacimiento. Lo anterior, dado que la accionante refirió varios obstáculos para agotar este mecanismo, que fueron coadyuvados por diferentes intervinientes ante la Corte Constitucional, de los cuales, en el caso particular deben resaltarse dos. El primero, que la partida de nacimiento venezolana no es de aquellos documentos disponibles para obtenerlos virtualmente. En el caso de la accionante se demostró que logró crear una cuenta, cargar la información solicitada y obtener una cita presencial, pero no la expedición del documento vía electrónica¹⁵⁸.

El segundo, el sistema virtual exige un proceso previo de legalización de los documentos ante el Servicio Autónomo de Registros y Notarías de Venezuela (SAREN) que solo puede realizarse de forma presencial. Además, exige la suscripción del documento por alguno de los funcionarios incluidos en una lista taxativa. Según obra en el expediente, antes de salir de Venezuela, la demandante adelantó el proceso de legalización del acta de nacimiento de la menor de edad ante el SAREN, suscrito en ese momento por una registradora del Estado de Aragua¹⁵⁹. Sin embargo, aún con dicho documento, ha resultado infructuoso el trámite de apostilla por la vía virtual, dado que esa registradora no aparece en el nuevo listado que brinda la plataforma. En consecuencia, para obtener ese proceso de legalización y posterior trámite de apostilla debe acudir de forma presencial ante las autoridades venezolanas.

En consecuencia, la Sala encuentra que lo sostenido por la Registraduría y replicado por los jueces de instancia respecto del trámite de apostilla virtual no corresponde con la situación particular de la accionante y de su hija. De hecho, según la información aportada por los intervinientes, la plataforma virtual de apostilla sí presenta serias deficiencias en su funcionamiento. Todo lo anterior implica que no es un mecanismo que efectivamente tengan a disposición las personas para obtener la apostilla de los documentos sin que requieran acudir al territorio venezolano para obtenerlos.

53. *Obligar a la accionante a retornar a su país para apostillar un documento desconoce el principio de no devolución reconocido a la población refugiada.* La Sala verifica que al esposo y a la hija de la accionante se les reconoció el estatuto de refugiados¹⁶⁰. En particular, en la resolución se les reconoce esta

¹⁵⁷ Expediente electrónico, documento “respuesta accionante en sede de revisión”. Folio 4.

¹⁵⁸ Universidad ICESI. Folios 1 al 13.

¹⁵⁹ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 34.

¹⁶⁰ De acuerdo con la resolución aportada del Ministerio de Relaciones Exteriores emitida en noviembre de 2021. Expediente electrónico, documento “Memorial impugnación”. Folios 28 al 29.

condición porque “*carecían de la protección nacional que pudiera brindarles su país de origen en materia de acceso, garantía y protección de sus derechos fundamentales, representando un riesgo para su vida e integridad personal*”¹⁶¹. Así las cosas, se trataría de población sometida a un riesgo notorio respecto de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad y a la integridad física.

54. Al respecto, la Corte insiste en que un elemento central de la protección internacional y nacional de la población refugiada es el derecho a no ser devuelto a una situación que atentaría contra su vida o libertad, ni obligado a regresar de manera injustificada a las fronteras. En particular, al tratarse de una menor de edad, la respuesta del Estado debe priorizar la consideración o interés superior de la niña, a través de un procedimiento seguro y adecuado a su condición de migrante refugiada.

55. Así las cosas, la Sala estima que la exigencia del requisito de apostilla para la accionante y su grupo familiar implicó un desconocimiento *de facto* del principio de no devolución. Lo anterior, al exigirle que aportara los documentos antecedentes para el registro extemporáneo del nacimiento de la niña con la correspondiente apostilla. Esto, sin que la alternativa de obtener el apostillado por medios virtuales fuera una verdadera opción a disposición de la demandante y que implicaba obligarla a acudir a Venezuela para tramitar presencialmente estos documentos.

56. *La oficina registral se apartó injustificadamente de la normativa que admite el registro extemporáneo de nacimiento mediante testigos.* De acuerdo con el recuento normativo explicado en el fundamento jurídico 22 y subsiguientes, en Colombia, por regla general, los solicitantes de la inscripción extemporánea de nacimiento, en el supuesto de personas nacidas en el exterior deben comprobar, primero, que al menos uno de los padres del interesado se encuentra debidamente identificado como nacional colombiano y domiciliado en Colombia y, segundo, la presentación del registro civil de nacimiento expedido en su país de origen debidamente apostillado y traducido.

57. No obstante, una lectura sistemática del Decreto 2060 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, demuestra que, *por excepción*, cuando no sea posible acreditar el nacimiento con documentos antecedentes, como ocurre con el registro civil debidamente apostillado, el solicitante habilitado, o su representante legal si se trata de un menor de edad, tienen la posibilidad de: (i) presentar una solicitud por escrito en la que relacionen la información que consideren relevante para demostrar los hechos que fundamentan la extemporaneidad del registro; y (ii) acudir a la oficina correspondiente con, al menos, dos testigos hábiles, quienes prestarán declaración bajo juramento mediante la cual manifiesten haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento que se pretende inscribir.

¹⁶¹ Ibidem. Folio 28.

58. Lo anterior, significa que la vigencia de la alternativa de presentar el registro mediante la declaración juramentada de dos testigos no dependía de la expedición de circulares especiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil relativas a la situación de los hijos de colombianos nacidos en Venezuela. Si bien estas normas, como sucedía con la Circular 087 de 2018, reiteraban lo establecido en las leyes y decretos reglamentarios, al no prorrogarse tales circulares no se afectó la obligatoriedad de lo previsto en el Decreto 356 de 2017. Lo mismo encuentra la Sala respecto del Memorando del 2 de marzo del 2021 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021, que establecen como único documento válido para la inscripción extemporánea de nacimiento de los menores de edad nacidos en el extranjero, el registro civil del país de origen debidamente apostillado. Esto, en la medida que una norma especial y de mayor jerarquía admite, por excepción, la disponibilidad de dos testigos en reemplazo del trámite de apostilla.

59. Por ello, resulta injustificado que la Registraduría apele a sus diferentes circulares internas para obviar el cumplimiento de requisitos y procedimientos previstos en la legislación y los reglamentos. En particular, es reprochable la manera en que la Registraduría interpreta inadecuadamente el alcance del artículo 2.6.12.3.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017. Esto, en la medida en que solo aplica lo dispuesto en el numeral 3°, relativo al documento antecedente requerido cuando se trata de un nacimiento acontecido en el extranjero y omite indebidamente lo previsto en el numeral 5°, que prevé el procedimiento cuando no sea posible acreditarlo a través de documentos antecedentes, tal y como sucede con el registro civil apostillado. Así las cosas, al apartarse de forma injustificada de la normativa vigente aplicable, resulta en una clara afectación del derecho al debido proceso administrativo.

60. *La registraduría no presentó una respuesta clara, precisa e individualizada a la accionante sobre la negativa a fundamentar el registro civil mediante la declaración de dos testigos hábiles.* La accionante aportó copia de la solicitud presentada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el objeto de obtener el registro extemporáneo de la menor de edad mediante dos testigos hábiles. En su solicitud, la actora de manera expresa indicó que acudía a esa posibilidad “*dada la inviabilidad para proceder con el trámite de apostilla, la cual es actualmente imposible tanto por la vía presencial como por la vía electrónica, dado que la última (...) aún exige una etapa presencial que no se puede cumplir*”¹⁶². Además, aseveró que con anterioridad a la petición formal radicada el 7 de diciembre de 2021, realizó solicitudes verbales de registro, sin ninguna respuesta formal por las autoridades, salvo que debía aportar el registro civil de nacimiento debidamente apostillado¹⁶³. El 10 de diciembre de 2021, la Registraduría Especial de *Colombia* le indicó a la accionante que, de acuerdo con el Memorando del 2 de marzo del 2021 y el numeral 3.4.7 de la Circular Única de Registro Civil, en la versión 6 del 20 de octubre del 2021, “*se puede*

¹⁶² Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 39.

¹⁶³ Expediente electrónico, documento “Respuesta accionante en sede de revisión”. Folio 5.

*evidenciar la falta de apostilla en el registro venezolano, y en el momento, es un requisito indispensable (...)*¹⁶⁴.

61. Sobre esta respuesta, la Sala advierte que la Registraduría no observó su deber de brindar una respuesta clara, precisa, individualiza y de fondo, que le permitiera a la accionante comprender ampliamente por qué en su situación específica era razonable y justificado el cumplimiento de determinado requerimiento probatorio. Dicho pronunciamiento no resultó preciso ni claro en el caso concreto, dado que la entidad accionada (i) no valoró los documentos aportados con el requerimiento de inscripción que apoyaban probatoriamente la solicitud radicada; (ii) dejó de responder a los argumentos que indicaban la inviabilidad del trámite de apostilla, tanto por la vía presencial como la electrónica; y (iii) omitió justificar por qué, a la luz de las circunstancias específicas de la accionante, no era admisible el registro extemporáneo de nacimiento mediante la declaración juramentada de testigos cuando la normatividad vigente lo admite como una opción válida ante la ausencia de documentos antecedentes y la condición de refugiados reconocida por el Estado. Bajo estos términos, la respuesta generó en la solicitante la percepción de que la entidad pública se rehusó, sin más, a garantizar los derechos fundamentales de su hija menor de edad, con lo que dejó de presentar una respuesta motivada, de acuerdo con los parámetros del debido proceso administrativo indicados precedentemente por este Tribunal¹⁶⁵.

62. En orden de lo expuesto, la Sala constata que, a la luz de las circunstancias específicas de la accionante, la exigencia del requisito de apostilla para la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad implicó la violación de sus derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo. La afectación fue *irrazonable, desproporcionada e injustificada*, en la medida en que la accionante demostró que, en las circunstancias actuales y particulares de su caso concreto, no podía obtener el registro civil de nacimiento debidamente apostillado ni de forma presencial ni mediante el mecanismo alternativo electrónico. Aunado a lo anterior, la exigencia de apostilla sin que la plataforma virtual dispuesta por el Estado venezolano materialmente permita su obtención, somete a personas amparadas por el estatus de refugiado a retornar al país del cual huyeron. En estas condiciones, era válido proseguir mediante la vía excepcional prevista en el Decreto 2060 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, que disponen el trámite extemporáneo del registro civil a través de la declaración juramentada de testigos. Con base en las anteriores razones, la Sala Sexta procederá:

63. *Primero*, a revocar las decisiones judiciales proferidas por los jueces de tutela de primera y segunda instancia que negaron el amparo solicitado por la accionante. En su lugar, amparará los derechos fundamentales a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo.

¹⁶⁴ Expediente electrónico, documento “02 Demanda y anexos”. Folio 40.

¹⁶⁵ Ver, al respecto, la Sentencia T-023 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Segundo, ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Especial de *Colombia* que procedan con el trámite extemporáneo de nacimiento mediante el procedimiento previsto cuando no es posible acreditar el documento antecedente debidamente apostillado, es decir, el trámite mediante la declaración juramentada de testigos. Lo anterior, en concordancia con el numeral 5° del artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 356 de 2017 y con el Decreto 1260 de 1970.

Tercero, solicitar acompañamiento a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique la situación de la menor de edad respecto de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, especialmente de los derechos a la salud y a la educación. En ese orden, la Defensoría del Pueblo deberá brindarles a los padres el acompañamiento, así como la información necesaria para asegurar la protección efectiva de los derechos a la salud y a la educación de la menor de edad.

Al respecto, aunque la Sala de Revisión concentra el estudio de la acción de tutela en la vulneración de los derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica de la menor de edad y al debido proceso administrativo, por constituir el problema jurídico que amerita el examen de fondo y resulta transversal respecto de la situación de la accionante, existen elementos adicionales que sugieren la falta de acceso de la niña a los servicios de salud y de educación. Lo anterior, en tanto de la información aportada al expediente de tutela, se señalan: (i) condiciones de vulnerabilidad económica de la parte accionante que impidieron el ingreso al régimen contributivo en salud y a un establecimiento educativo privado a favor de la menor de edad¹⁶⁶; (ii) los constantes traslados para adquirir vivienda que obstaculizaron la realización de la encuesta SISBEN ante la autoridad territorial en la que presuntamente residían, como requisito para acreditar una de las condiciones para acceder al régimen subsidiado en salud¹⁶⁷; y (iii) aunque la menor de edad tuvo permiso de permanencia y, con posterioridad, se refiere el pasaporte tipo M, en calidad de refugiada, los mismos no garantizan la prestación de los servicios de salud y educativo de manera permanente¹⁶⁸.

En estas circunstancias narradas, para la Sala no existe certeza del acceso efectivo de la menor de edad a los servicios de salud y educación, sino, al contrario, de una garantía temporal mediada por la condición de refugiada y en

¹⁶⁶ En su respuesta ante la Corte Constitucional, la accionante aduce que su esposo: “*se vio privado de agregarnos en el régimen contributivo, sosteniendo actualmente opciones de empleo informal, ante la ausencia de un contrato formal por sus empleadores*”. Folio 3.

¹⁶⁷ En su respuesta ante la Corte Constitucional, la accionante aduce que: “*por circunstancias económicas complejas, la solicitud de encuesta del SISBEN para gestionar la correspondiente afiliación en el régimen subsidiado; ha tenido que aplazarse hasta fechas recientes, dado que nos trasladamos de vivienda, pasando del barrio picacho o al barrio Aranjuez, exaltando que precisamente este trámite requiere de la información actualizada para poder requerirse, por lo que dicha solicitud solo pudo hacerse hasta la fecha, una vez nos establecimos en la residencia actual*”. Folio 3.

¹⁶⁸ En su respuesta ante la Corte Constitucional, la accionante manifiesta que: “*este trámite no otorga un mejor derecho para mi hija, en comparativa al registro extemporáneo, dado que la vigencia de dicho beneficio solo se extiende a tres años y, además, luego de emitido el pasaporte y la visa hay que gestionar una cédula de extranjería la cual tiene un valor de (...) \$206.000 (...) por cada uno; suma que resulta sumamente complicada de obtener a nuestras posibilidades*”. Folio 13.

trámite ante las autoridades administrativas. Por lo tanto, se estaría ante la posible afectación de derechos fundamentales a la salud¹⁶⁹ y a la educación¹⁷⁰ de la menor de edad, debido a que la situación de protección actual -refugiada- solamente sería temporal. Además, la falta de inscripción en el registro civil de nacimiento, en las condiciones explicadas, incidirían negativamente en la satisfacción de los derechos aducidos sobre una menor de edad, que como se explica, *prima facie*, acredita los requisitos para adquirir la nacionalidad colombiana y, con ello, gozar de las prerrogativas y derechos que otorga tal condición.

Cuestión final. Órdenes generales proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela

64. La accionante, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI, el Programa de Atención a Migrantes de la Universidad del Norte, el Centro de Estudios en Migración y la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, el Programa de Asistencia Legal a la Población con Necesidad de Protección y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal y la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicitaron a la Corte Constitucional modular los efectos de la acción de tutela y/o la adopción de órdenes generales.

65. En concreto, la accionante y los diferentes intervinientes solicitaron que, además de la resolución del caso concreto, (1) la Registraduría Nacional del Estado Civil emita acto administrativo general que señale que las autoridades registrales, en aplicación de los Decretos 1069 de 2015 y 356 de 2017, pueden realizar la inscripción con dos testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla del registro o partida de nacimiento respectiva; y (2) un comunicado general, en el que se ponga en conocimiento las barreras para proceder con el trámite de apostilla virtual. Adicionalmente, (3) se defina la interpretación constitucionalmente válida sobre las normas jurídicas que declaran la existencia del documento de apostilla para el trámite de inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento; (4) se exhorte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que defina el procedimiento a seguir en el caso

¹⁶⁹ Respecto del derecho a la salud, la Observación General 15 del Comité de los Derechos del Niño hace referencia a la obligación de “*dar prioridad al acceso universal de los niños a servicios de atención primaria de salud prestados lo más cerca posible de los lugares de residencia de los niños y su familia*”. Igualmente, se enfatiza en el acceso a servicios de salud a favor de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia sanitaria. Al respecto, indica que: “*Hay que reconocer las dificultades concretas que encuentra la salud infantil en el caso de los niños afectados por situaciones de emergencia humanitaria, incluidas las derivadas de los desplazamientos a gran escala como consecuencia de desastres naturales o de factura humana. Deben adoptarse todas las medidas posibles para velar por que los niños tengan un acceso ininterrumpido a servicios de atención sanitaria, para unirlos o reunirlos con sus familias y para protegerlos no solo mediante apoyo material (como alimentos y agua potable) sino también incentivando la atención psicosocial especial, parental o de otro tipo, para prevenir miedos y traumas o hacer frente a ellos*”.

¹⁷⁰ En relación con el derecho a la educación, la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe la faceta de accesibilidad como aquella que permite que “*instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte*”. Adicionalmente, la Corte en sentencia T-389 de 2020 (reiterando las consideraciones de la sentencia C-376 de 2010) indicó que el Estado tiene un deber de “*garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico*”.

de personas retornadas de Venezuela que no cuentan con documentos antecedentes apostillados; (5) se module las órdenes, por medio de un fallo con efectos *inter comunis*, que proteja a las personas que se encuentran en circunstancias fácticas y jurídicas análogas a las de la accionante y no han podido acceder a la justicia formal para la protección de sus derechos fundamentales; y, por último, (6) incluya en la parte resolutive órdenes encaminadas a monitorear el cumplimiento del fallo de tutela, con el fin de que se garantice la protección efectiva de los derechos amparados.

66. Para resolver estas solicitudes, la Sala de Revisión procederá de la siguiente manera: en primer lugar, se reseñarán brevemente las principales reglas de la jurisprudencia sobre los efectos *inter comunis* en materia de tutela. En segundo lugar, se indicarán los tipos de órdenes que puede adoptar el juez constitucional con la finalidad de evitar la repetición de conductas que amenacen o vulneren derechos fundamentales. En tercer lugar, se resolverán las solicitudes generales.

67. *Reglas jurisprudenciales sobre los efectos inter comunis en materia de tutela*¹⁷¹. De acuerdo con los artículos 48 de la Ley 270 de 1996¹⁷² y 36 del Decreto 2591 de 1991¹⁷³, los efectos de la resolución judicial que la Corte Constitucional adopta en materia de acciones de tutela son “*inter partes*”. Esto significa que por regla general al juez constitucional le corresponde adoptar decisiones cuyos efectos jurídicos no trasciendan el problema que presentan las partes en litigio. Sin embargo, desde tiempo atrás, esta Corporación ha indicado que, de acuerdo con las particularidades del caso, es posible extender los efectos del fallo a terceros que se encuentren en condiciones comunes al demandante¹⁷⁴. Los efectos “*inter comunis*” constituyen una alternativa para modular la regla general contenida en las normas citadas¹⁷⁵. No obstante, representa una medida *excepcional, discrecional* y reservada únicamente a la Corte Constitucional, por la función que cumple este Tribunal de revisión de todas las acciones de tutela¹⁷⁶.

68. Los efectos “*inter comunis*” de las sentencias de revisión de tutelas se han utilizado con la finalidad de, por ejemplo, evitar la proliferación de decisiones encontradas o equivocadas¹⁷⁷, proteger el derecho a la igualdad y la garantía de la supremacía constitucional¹⁷⁸, el principio de economía procesal o la prerrogativa de especial protección constitucional de la que gozan ciertos sujetos, que hace imperioso que, en sus condiciones específicas, los efectos del fallo se

¹⁷¹ Estas consideraciones son tomadas de las Sentencias T-088 de 2021 y SU-016 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹⁷² Artículo 48, numeral 2° de la Ley 270 de 1996: “Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: [...] 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”.

¹⁷³ Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991: “Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta” (énfasis añadidos).

¹⁷⁴ Sentencia T-177 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁷⁵ Sentencias T-088 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷⁶ Sentencia T-081 de 2021 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

¹⁷⁷ Sentencia SU-783 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁷⁸ Sentencia SU-1023 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad¹⁷⁹. Con fundamento en estas finalidades, la jurisprudencia constitucional ha expuesto que la fijación de los efectos *inter comunis* procede de manera excepcional cuando se constate, fundamentalmente, que: (i) existe comunidad entre los hechos, los accionados y en las pretensiones; (ii) las personas se encuentran en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas de quien presenta la solicitud de amparo constitucional, aun cuando no hayan acudido previamente al juez de tutela; y (iii) se advierte una identidad de derechos fundamentales amenazados y/o vulneradores o por reconocer¹⁸⁰.

69. *Reglas jurisprudenciales sobre la adopción de órdenes generales en sede de revisión.* Desde la Sentencia SU-559 de 1997¹⁸¹, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y efectivo para la solución de problemas generales asociados al goce efectivo de los derechos fundamentales. Sobre esta base, y de conformidad con los artículos 23¹⁸², 24¹⁸³, 27¹⁸⁴ y 29¹⁸⁵ del Decreto 2591 de 1991, a lo largo de la jurisprudencia constitucional este Tribunal ha adoptado diferentes tipos de órdenes de protección, algunas de las cuales trascienden la resolución del caso concreto. Por regla general, las *órdenes simples* deben ser la primera estrategia de intervención del juez de tutela, caracterizadas por la adopción de remedios judiciales enmarcados en la situación jurídica de las partes, que suelen resolverse con una obligación de hacer o de abstenerse, a ejecutarse en un plazo perentorio, generalmente de 48 horas, y a cargo exclusivo de la parte demandada¹⁸⁶.

70. No obstante, la Corte Constitucional ha admitido diferentes *órdenes de carácter general*, a fin de proferir un remedio judicial coherente con el nivel de desprotección constitucional demandado o advertido durante el curso de la acción de tutela. Frecuentemente, este tipo de órdenes requieren un plazo mayor de 48 horas para ejecutarse y suelen coincidir con un problema más complejo que, de no solucionarse, ni la persona destinataria directa de la orden, ni otros individuos en condiciones similares, verían materializados sus derechos¹⁸⁷. Por ello, en la jurisprudencia existen numerosos eventos en los que, sin relacionarse con la adopción de efectos *inter comunis* o la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional, la Corporación ha decidido adoptar este tipo de determinaciones. Por ejemplo, con el fin de: (i) prevenir a la autoridad

¹⁷⁹ Sentencia SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸⁰ Sentencias T-177 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas y T-081 de 2021 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, que citó a su vez la Sentencia T-203 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸² “Artículo 23. Protección del derecho tutelado. (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

¹⁸³ “Artículo 24. Prevención a la autoridad. (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido (...)”.

¹⁸⁴ “Artículo 27. Cumplimiento del fallo. (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

¹⁸⁵ “Artículo 29. Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener: (...) 4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela (...)”.

¹⁸⁶ Sentencia T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁷ Auto 195 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

demandada para que en lo sucesivo siga cometiendo las conductas que causan un reproche de naturaleza constitucional¹⁸⁸; (ii) favorecer la solución de barreras legales, administrativas o judiciales identificadas durante el curso de la acción de tutela que inciden en la garantía de los derechos fundamentales¹⁸⁹; y (iii) conjurar problemas en la respuesta de las autoridades demandadas que afectan de manera recurrente, generalizada o sistemática a personas y comunidades¹⁹⁰.

71. *Las barreras identificadas en el curso de la acción de tutela ameritan la adopción de órdenes generales.* En esta oportunidad, la Sala encuentra que no concurren los requisitos para dictar una decisión con efectos *inter comunis*. Lo anterior, toda vez que: (i) aunque podría existir una similitud entre hechos¹⁹¹, accionados¹⁹² y pretensiones¹⁹³, (ii) no necesariamente todos los solicitantes del registro extemporáneo de nacimiento estarán en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas de la accionante (iii) ni tampoco se observa una identidad de derechos fundamentales amenazados, vulnerados o por reconocer.

72. En primer lugar, la situación jurídica de la menor de edad estuvo mediada por la condición específica de migrante y refugiada, cuyo doble estatus fue valorado de manera concreta en esta oportunidad. En segundo lugar, la resolución de la acción de tutela estuvo determinada por la demostración de que para el caso específico la accionante cumplía las condiciones para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento previstas en los artículos 96 de la Constitución Política y 1° y 2° de la Ley 43 de 1993 y, además, el requisito de apostilla, como único documento válido para el registro de la niña, era una decisión irrazonable, desproporcionada e injustificada en su caso concreto. Dichas circunstancias, de acuerdo con el Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 356 de 2017, y el Decreto 1260 de 1970, fueron examinadas de manera puntual en el trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil de la menor de edad, para efectos de determinar la vulneración de los derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo.

73. En tercer lugar, del relato de la accionante y de los informes presentados por los intervinientes se advierte una heterogeneidad de derechos fundamentales cuyo marco de protección extiende la situación jurídica aquí resuelta. Por ejemplo, se menciona (i) población colombiana retornada, es decir, colombianos que migraron hace años y decidieron volver con descendientes y familiares que, aunque nacieron en el exterior, tienen derecho

¹⁸⁸ Ver, por ejemplo, la Sentencia T-532 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁸⁹ Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-041 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-445 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas; SU-096 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-002 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹⁰ Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-016 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos; T-388 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera; SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Reyes; T-080 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido; T-012 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹¹ Relacionados con la falta de inscripción extemporánea de nacimientos ocurridos en el exterior.

¹⁹² Respecto de omisiones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como de sus dependencias regionales y especiales.

¹⁹³ Con la finalidad de obtener el registro extemporáneo mediante la declaración juramentada de dos testigos hábiles.

a la nacionalidad colombiana¹⁹⁴; (ii) personas migrantes, que eligen trasladarse a Colombia por, entre otras razones, trabajo, educación o reunificación familiar, que pueden tener un estatus migratorio regular o irregular¹⁹⁵; y, adicionalmente (iv) individuos, particularmente menores de edad, hijos de migrantes, que no gozan del reconocimiento de ninguna nacionalidad, por lo que están en estado de apatridia¹⁹⁶. Dichos escenarios exceden el marco que se valora en esta oportunidad y exigen una respuesta diferenciada que atienda las necesidades y circunstancias específicas de cada grupo poblacional.

74. En cuarto lugar, la Corte entiende que el conjunto de solicitudes de carácter general, relativas a adoptar determinaciones por fuera del caso concreto, no necesariamente estuvieron dirigidas a sustentar los requisitos para la configuración de una orden con efectos *inter comunis*, sino en demostrar la existencia de barreras legales y administrativas que deben superarse para evitar la continuidad de prácticas que afectan de manera generalizada o recurrente derechos fundamentales. En ese orden, demandan una medida de carácter general encaminada a conjurar problemas identificados en la respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

75. Los informes de las instituciones expertas invitadas a emitir concepto sobre la situación de la población migrante y/o refugiada en Colombia fueron lo suficientemente relevantes y determinantes para advertir problemas y/o obstáculos al momento de realizar el trámite de registro extemporáneo de nacimiento a través de documentos apostillados. Como se expuso *in extenso* en los numerales 19 al 23 de los antecedentes, los intervinientes, en sus labores de asesoría, acompañamiento, seguimiento e investigación, han encontrado numerosas y disímiles barreras asociadas a: (i) problemas de atención a la población en movilidad humana, que desconocen la presencia de un retorno significativo de personas nacidas en Colombia que en algún momento migraron a Venezuela y decidieron volver al país, junto con sus descendientes y familiares; (ii) diferentes obstáculos para contar, en no pocos casos, con un registro civil de nacimiento venezolano; (iii) numerosas dificultades para el trámite de apostilla de manera presencial, las cuales impiden movilizarse al vecino país para realizar el trámite de apostilla del registro civil de nacimiento; y, (iv) continuas barreras para el trámite de apostilla mediante el mecanismo virtual, dado que no funciona para culminar con éxito la apostilla del registro civil de nacimiento, sino para agendar virtualmente la cita presencial.

76. En orden de lo expuesto, aunque la Sala considera que no todos los solicitantes del registro extemporáneo de nacimiento ocurrido en el exterior, especialmente en Venezuela, se encontrarán en idénticas condiciones a la accionante, si concluye la necesidad de emitir algunas órdenes generales con el propósito de prevenir a la registraduría para que en lo sucesivo respete el precedente constitucional y favorezca la solución de barreras legales y administrativas identificadas durante el curso de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala Sexta procederá a:

¹⁹⁴ Ver, por ejemplo, la Sentencia SU-696 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁵ Ver, al respecto, la Sentencia SU-397 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁹⁶ Ver, al respecto, la Sentencia T-155 de 2021 M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

77. *Primero*, ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que remita la presente providencia judicial a todas las dependencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Adicionalmente, para que garantice su accesibilidad *web* y/o por medio de sus plataformas tecnológicas.

78. *Segundo*, ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que emita un acto administrativo de carácter general que señale a las autoridades registrales en Colombia que, en aplicación del Decreto 1260 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, pueden recibir la inscripción extemporánea de nacimiento de los hijos de colombianos nacidos en el exterior, mediante la declaración juramentada de testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla del registro civil de nacimiento.

79. *Tercero*, advertir a la Registraduría Nacional del Estado Civil que le corresponde el deber de motivar de manera precisa, individualizada y adecuada los actos administrativos que profiere en el marco del trámite de registro extemporáneo de nacimiento en el registro civil. Este deber incluye presentar una respuesta debidamente justificada de por qué es exigible en la situación específica del solicitante el cumplimiento o la aplicación de determinado requerimiento probatorio y no de otro, o por qué es necesaria u obligatoria cierta exigencia, a luz de las consideraciones específicas del solicitante.

80. *Cuarto*, compulsar copias de este expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, investigue disciplinariamente a los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Especial de *Colombia* que atendieron el caso de la menor de edad, y establezca si habrían incurrido en posibles faltas disciplinarias originadas en una práctica recurrente y generalizada que desconoce el precedente constitucional. Lo anterior, dado que la información allegada al expediente evidencia que:

(i) En el caso concreto, la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Especial de *Colombia* se apartaron de la normatividad vigente aplicable. Lo anterior, porque, como ya se indicó, la posibilidad de dos testigos en reemplazo del trámite de apostilla es procedente en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, que regula esta alternativa. Esta se encuentra vigente y su vigor no se altera por las disposiciones incluidas en el Memorando del 2 de marzo del 2021 y la Circular Única de Registro Civil e Identificación del 20 de octubre de 2021, que conciben la apostilla como único documento válido, dado que se trata de normas de inferior jerarquía.

(ii) Cuando se trata de una persona menor de edad de quien se afirma es hijo o hija de padre o madre colombiano nacido en el exterior, este comportamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil no es un hecho aislado, sino recurrente y generalizado. Este carácter recurrente lo reportan las universidades

intervinientes con la cantidad de casos similares que acompañan. Por ejemplo, se indica que solo en el año 2021 el Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte acompañó 458 casos de inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil de nacimiento que solicitaban suplir el requisito de apostille¹⁹⁷. Además, la clínica jurídica adscrita al Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario adelantó cuatro mecanismos constitucionales previos, mediante tutelas colectivas, que buscaron amparar a 69 personas en condiciones parecidas a la de la accionante¹⁹⁸.

(iii) Desde tiempo atrás y de manera reiterada, mediante las Sentencias T-212 de 2013¹⁹⁹, T-421 de 2017²⁰⁰, T-023 de 2018²⁰¹, T-241 de 2018²⁰² y T-209 de 2022²⁰³, la Corte Constitucional señaló a la Registraduría Nacional del Estado Civil y sus dependencias regionales y especiales, que constituía una afectación irrazonable, desproporcionada e injustificada exigirles a los solicitantes aportar el registro civil de nacimiento debidamente apostillado, cuando en sus circunstancias particulares y específicas, no resulta factible obtenerlo de manera presencial, por los canales diplomáticos o mediante el mecanismo electrónico. No obstante, a la fecha de la emisión de la presente providencia judicial, esta Corporación no conoce de acciones concretas y adecuadas dirigidas a remediar el problema ya advertido. Al contrario, constata con preocupación que la negativa de la entidad sigue representando un riesgo respecto de los derechos fundamentales de los menores de edad en circunstancias similares a la accionante. Incluso, la registraduría admitió que en oportunidades anteriores ha hecho el registro extemporáneo de nacimiento mediante testigos según lo ordenado por las autoridades judiciales, sin que esto haya significado una modificación de sus instrucciones internas para resolver solicitudes idénticas.

Síntesis de la decisión

81. La accionante, en representación de su hija, interpuso acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría Especial de *Colombia*, por cuanto consideró que dichas entidades vulneraron, entre otros derechos, el acceso a la nacionalidad colombiana de la menor de edad. En su criterio, la decisión de la entidad de exigirle el requisito de apostilla del registro civil expedido en Venezuela para realizar la inscripción extemporánea de nacimiento de la menor de edad desconoce los obstáculos que tienen como población migrante y refugiada para devolverse al vecino país y realizar el trámite presencial de apostilla; así como las barreras que presenta el sistema de apostilla virtual y que derivan en la imposibilidad práctica de cumplir con ese requisito. Por su parte, la entidad accionada solicitó que se negara la acción de tutela, por cuanto, de acuerdo con la Circular Única de Registro Civil e Identificación, en su versión del 20 de octubre de 2021, el único documento válido para la inscripción es el registro civil de nacimiento del país de origen

¹⁹⁷ Folio 9.

¹⁹⁸ Folio 2.

¹⁹⁹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁰⁰ M.P. (E) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

²⁰¹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁰² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰³ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

debidamente apostillado. Además, los solicitantes cuentan con el procedimiento de apostilla virtual en la página web del Gobierno de Venezuela, explicado mediante Memorando del 20 de octubre de 2021.

82. Respecto de la procedencia de la acción de tutela, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas encontró que: (i) la acción de tutela se presenta por la representante legal de la menor de edad, de acuerdo con el registro civil allegado al expediente, de modo que satisface el presupuesto de legitimación en la causa por activa. (ii) La actuación se interpone contra la entidad pública encargada de llevar a cabo el proceso de registro del estado civil, en consecuencia, cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva. (iii) En lo que atañe al requisito de inmediatez, la demandante radicó la actuación 3 meses y 14 días después de la última decisión de la Registraduría. Por último, en relación con (iv) el presupuesto de subsidiariedad no existe un mecanismo ordinario idóneo y efectivo para cuestionar la decisión de la Registraduría respecto de la situación jurídica de la menor de edad.

83. Sobre el fondo del asunto, la Sala Sexta concretó el análisis en la presunta vulneración de los derechos a la nacionalidad colombiana por nacimiento y a la personalidad jurídica. Para ello, (i) reiteró la jurisprudencia sobre los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de hijos de colombianos nacidos en Venezuela en la inscripción extemporánea de su nacimiento, en especial, se detalló cómo las autoridades registrales colombianas tienen deberes de diligencia y protección, estando obligadas a realizar los trámites registrales estipulados en el ordenamiento jurídico que, a la luz de las condiciones específicas y particulares, no resulten irrazonables, desproporcionados ni injustificados. Además, (ii) precisó el contenido del derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, en particular, respecto del principio de no devolución y el deber correlativo del Estado de no exigir requisitos que impliquen un retorno involuntario.

84. Con estos elementos, la Sala concluyó que la exigencia del requisito de apostilla, dadas las condiciones particulares y actuales de la accionante, resultaba una carga manifiestamente *desproporcionada, irrazonable e injustificada*. Esto, por cuanto: (i) la accionante acreditó los requisitos de acceso a la nacionalidad colombiana por nacimiento, (ii) demostró las dificultades para adelantar el trámite de apostilla presencial del documento cuya apostilla se exige; (iii) probó que, a pesar de su diligencia y buena fe en tramitar el requisito de apostilla de manera virtual, el medio electrónico resultó infructuoso; (iv) acreditó que se trata de población refugiada en riesgo de persecución política y, por lo tanto, de acuerdo con el principio de no devolución, no puede retornar a su país para un trámite de documentación formal; (v) la oficina registral se apartó injustificadamente de la normativa que admite el registro extemporáneo de nacimiento mediante testigos y, adicionalmente, (vi) dejó de justificar por qué, en el caso concreto, no era admisible el procedimiento de registro mediante la presencia de dos testigos hábiles.

85. Por estas razones, la Corte Constitucional concluyó que la decisión de la accionada implicó una afectación de derechos fundamentales. En consecuencia,

para el caso concreto (i) revocó las sentencias de instancia que negaron la acción de tutela, (ii) amparó los derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo, (iii) ordenó a la accionada que realizara el registro civil de nacimiento de la accionante mediante el trámite previsto a través de la declaración juramentada de testigos, y, (iv) solicitó acompañamiento a la Defensoría del Pueblo para que verifique el goce efectivo de los derechos fundamentales de la niña, especialmente a la educación y a la salud.

86. Por último, aunque la Sala consideró que no se configuraban los requisitos para una decisión con efectos *inter comunis*, emitió órdenes generales con el propósito de prevenir a la registraduría para que en lo sucesivo respete el precedente constitucional y favorezca la solución de barreras legales y administrativas identificadas durante la acción de tutela. En concreto, ordenó (i) el envío de la sentencia a todas sus dependencias y su accesibilidad web y/o por medio de sus plataformas tecnológicas, (ii) la emisión de un acto administrativo general que señale que, en aplicación de la normatividad vigente, todas las dependencias de la registraduría pueden recibir la inscripción extemporánea de nacimiento por medio de la declaración juramentada de dos testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla; (iii) el deber de motivar de manera de precisa, individualizada y adecuada los actos administrativos que profiere en el marco del trámite de registro extemporáneo de nacimiento en el registro civil; y (iv) la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue disciplinariamente a los funcionarios de la Registraduría, entre ellos, los que atendieron el caso de la menor de edad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo del 3 de mayo de 2022, proferido por la Sala Segunda de Decisión de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que confirmó la sentencia del 30 de marzo de 2022 emitida por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que negó la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo de *Alicia*.

Segundo. ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Especial de *Colombia* que, en un término de 48 horas posteriores a la notificación de la presente providencia judicial, inicie el trámite de registro extemporáneo de nacimiento de *Alicia*, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1260 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017. En consecuencia,

proceda con el trámite previsto para tal efecto mediante la declaración juramentada de dos testigos hábiles que acudan con la solicitante.

Tercero. ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en un término de 30 días posteriores a la notificación de la presente providencia, emita un acto administrativo de carácter general que señale a las autoridades registrales que, en aplicación del Decreto 2060 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, pueden recibir la inscripción extemporánea de nacimiento de los hijos de colombianos nacidos en el exterior, mediante la declaración juramentada de testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla del registro civil de nacimiento.

Cuarto. ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en un término de tres (3) días posteriores a la notificación de la presente providencia, envíe esta decisión a todas sus dependencias nacionales, regionales y especiales. Además, proceda a garantizar su accesibilidad web y/o por medio de sus plataformas tecnológicas.

Quinto. ADVERTIR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que le corresponde el deber de motivar de manera de precisa, individualizada y adecuada los actos administrativos que profiere en el marco del trámite de registro extemporáneo de nacimiento en el registro civil. Lo que incluye presentar una respuesta debidamente justificada de por qué en la situación específica del solicitante el cumplimiento o la aplicación de determinado requerimiento probatorio y no de otro, o por qué es necesaria u obligatoria cierta exigencia, a luz de sus consideraciones específicas del solicitante.

Sexto. COMPULSAR copias del expediente de la referencia a la Procuraduría General de la Nación para que, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, investigue disciplinariamente a los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Especial de *Colombia* que atendieron el caso de la menor de edad y establezca si incurrieron en alguna falta disciplinaria, de acuerdo con las consideraciones de la presente providencia.

Séptimo. SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique la situación de *Alicia* respecto del goce efectivo de sus derechos fundamentales, especialmente a la educación y a la salud, de acuerdo con las consideraciones de la presente providencia.

Octavo. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General