REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-066 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.502.686

Acción de tutela presentada por *Ana Rodríguez* contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., 25 de febrero de 2025.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta providencia se adopta en el marco del proceso de revisión de las sentencias emitidas por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá (primera instancia) y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá (segunda instancia), el 02 de julio de 2024 y el 05 de agosto de 2024, respectivamente. Dichos fallos estudiaron la demanda de tutela presentada por *Ana Rodríguez* contra la Registraduría Nacional del Estado Civil por la presunta violación de su derecho fundamental a la identidad personal, al debido proceso y a la personalidad jurídica.

Síntesis de la decisión

La Corte estudió el caso de una mujer que fue registrada al nacer como *Amparo García* en 1977. Sin embargo, en 1994, la mujer obtuvo un registro civil y una cédula de ciudadanía bajo el nombre de *Ana Rodríguez*. La accionante señaló que la segunda identidad le fue impuesta a los 17 años, cuando fue víctima de una red de trata de personas que la llevó a Japón para ser explotada sexualmente.

La accionante señaló que a lo largo de su vida adulta ha utilizado exclusivamente la identidad de *Ana Rodríguez* en todos sus documentos, en particular su pasaporte, residencia en España, licencia de conducción, negocios jurídicos y acta de matrimonio.

Sin embargo, el 9 de abril de 2024, al intentar renovar su pasaporte en el Consulado de Colombia en Madrid, fue informada de un proceso de doble cedulación que inició la Registraduría Nacional. A la accionante se le notificó que su cédula con el nombre de *Ana Rodríguez* fue anulada en 2014 y que el único documento de identidad válido era aquel con el nombre de *Amparo García*. En consecuencia, no ha podido obtener un nuevo pasaporte con su identidad actual.

La accionante expresó que esta decisión vulnera sus derechos fundamentales, pues con la cancelación de la cédula de *Ana Rodríguez* se afectan todas sus situaciones jurídicas y sociales asociadas a ese nombre por más de 30 años. La actora, señaló que, además, tiene urgencia de viajar a Colombia pues su madre se encuentra hospitalizada en estado grave de salud y quiere poder acompañarla. Por esta razón interpuso una acción de tutela en la que solicitó dejar sin efecto la Resolución 11201 del 21 de julio de 2014, por medio de la cual se anuló la cédula de *Ana Rodríguez*.

En las consideraciones de la sentencia la Corte analizó, diversas cuestiones, entre ellas el derecho a la personalidad jurídica y al nombre como atributo de la personalidad, el derecho al debido proceso administrativo en los trámites de cancelación de la cédula de ciudadanía y el deber de reintegración de las víctimas del delito de trata de personas, entre otras cuestiones. Así mismo, la Corte hizo especial énfasis en la importancia de la identificación y el nombre para las víctimas de trata de personas.

En el caso concreto, al analizar las actuaciones de la Registraduría, la Corte concluyó que la entidad vulneró los derechos fundamentales de la accionante. En efecto, se constató que dicha entidad desconoció: (i) los derechos al debido proceso de la accionante pues nunca la notificó de la decisión de cancelación de

su documento y no le permitió ejercer su derecho a la defensa; (ii) las obligaciones que tienen todas las instituciones del Estado de prestar una atención integral a las víctimas de la trata de personas, en especial el deber de reintegrarlas en la sociedad y evitar su revictimización.

A partir de estas consideraciones, la Corte amparó los derechos de la accionante. Para garantizar la restitución integral de sus derechos, ordenó: (i) a la Registraduría dejar sin efectos la Resolución 11201 de 2014 y reiniciar de nuevo el proceso administrativo con apego a los presupuestos del debido proceso; y (ii) al Ministerio de Relaciones exteriores otorgar un pasaporte de emergencia a nombre de *Ana Rodríguez* mientras se surte el trámite.

Cuestión Previa

De conformidad con la Circular Interna No. 10 de 2022, la Corte Constitucional tiene la facultad de omitir los nombres reales de las partes en los procesos de tutela siempre que dicha información pueda comprometer sus derechos fundamentales. En particular, la Corte puede hacerlo en casos en los que se divulgue información sensible sobre la salud e historia clínica de una persona, se trate de niños, niñas y/o adolescentes, o se pongan en riesgo los derechos a la vida, la integridad personal e intimidad de la o las personas involucradas. En este caso, en tanto se incluyen datos sensibles y la accionante ha puesto de presente que teme por su seguridad al haber recibido amenazas, en la versión que se difunda al público de esta providencia se identificará como *Ana Rodríguez.*

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. El 1 de enero de 1977, la accionante fue inscrita en la Notaría Segunda de Manizales con el nombre de *Amparo García* [1]. Posteriormente, en 1994, se expidió otro registro civil en el que la accionante aparece inscrita con el nombre de *Ana Rodríguez* [2]. En el escrito de tutela la accionante manifestó, a través de su apoderado, que el segundo registro civil se expidió porque cuando tenía 17 años fue víctima de una organización de trata de personas con fines de explotación sexual que la obligó a adquirir una nueva identidad[3].

[1] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 1 "Registro Civil de Amparo García".
[2] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 2 "Registro Civil de Ana Rodríguez".
[3] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Folio 10.

2. En efecto, el 14 de junio de 1995 la notaría segunda de la ciudad de Manizales expidió una cédula de ciudadanía a nombre de la señora *Ana Rodríguez* [4]. En el escrito de tutela, el apoderado de la accionante afirmó que dicha cédula también fue obtenida bajo coacción de la organización criminal de la cual fue víctima la señora[5]. El apoderado indicó que a los pocos días de que le fuera expedida la cédula a la accionante, ella fue enviada a la ciudad de Yokohama, en Japón, para ser incorporada a una red de explotación sexual[6].

3. Así mismo, el apoderado señaló que la accionante, por presión de la organización criminal, adoptó el nombre *Ana Rodríguez* [7]. Por esta razón el nombre que inicialmente le asignaron sus padres, *Amparo García*, nunca fue utilizado en alguna esfera de su vida pública o privada después de la adolescencia. En la tutela también se afirmó que, por desconocimiento, la accionante solicitó la expedición de la cédula a nombre de *Amparo García*, que tenía asignado el número 25.234.590[8]. Sin embargo, el apoderado afirmó que no ha utilizado esa cédula para ningún acto público o privado.

4. En esa medida, el apoderado señaló que durante su adultez la accionante ha desplegado todas sus actividades públicas y privadas bajo el nombre de *Ana Rodríguez*. En consecuencia, destacó, entre otras cosas, que: (i) su licencia de conducción en Colombia fue expedida a nombre de *Ana Rodríguez* [9]; (ii) su pasaporte y su permiso de residencia en España fue expedido a nombre de *Ana Rodríguez* [10]; (iii) su hijo fue registrado con ese apellido[11]; (iv) ha celebrado negocios jurídicos en Colombia bajo el nombre de *Ana Rodríguez* [12]; y (v) contrajo matrimonio bajo el nombre de *Ana Rodríguez* [13].

---

[4] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 3 "Cédula de ciudadanía de Ana Rodríguez"
[5] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Folio 10.
[6] Ibid.
[7] Ibid.
[8] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Folio 11.
[9] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 13 "Licencia de conducción de Ana Rodríguez expedida en Colombia.".
[10] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 17 "Permiso De residencia de Ana Rodríguez"
[11] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 4 "Registro civil de nacimiento de Juan Rodrgíuez, hijo de Ana Rodríguez"
[12] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 4 "Registro civil de nacimiento de Juan Rodríguez, hijo de Ana Rodríguez"
[13] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 9 "Libro de familia y registro civil de matrimonio de Ana Rodríguez de febrero de 2024"

5. Desde el año de 2022 la señora *Ana Rodríguez* tiene un permiso de residencia en España que está vigente por cinco años[14]. En la actualidad vive con su hijo en un apartamento en Madrid[15] y está casada desde febrero del presente año[16].

6. El 9 de abril de 2024 la accionante mencionó que, cuando fue a renovar su pasaporte al consulado de Colombia para viajar al país, se le informó que la Registraduría inició un proceso de doble cedulación en su contra y que su documento de identificación no estaba vigente[17]. Por esta razón, compareció ante la oficina del Consulado General de Colombia en Madrid a rendir una versión libre sobre los hechos[18].

7. En dicha diligencia, la accionante explicó que en realidad no solicitó la expedición de varias cédulas porque, cuando tenía 17 años, solicitó un nuevo registro civil coaccionada por una red de trata con fines de explotación sexual. También indicó que organizó su vida en torno al nombre *Ana Rodríguez*, por lo que prefiere quedarse con dicha identidad, dado que toda su adultez se ha identificado con ese nombre. Además, manifestó que quiere preservar su seguridad y la de su familia, pues su expareja en Colombia tuvo comportamientos abusivos en su contra y la organización criminal amenazó a su madre[19].

8. El 17 de mayo de 2024 el Consulado General Central de Colombia en Madrid envió un correo a la señora *Ana Rodríguez* en el que le indicó el estado del proceso de doble cedulación que inició la Registraduría Nacional[20]. En dicho mensaje, el Consulado indicó que, efectivamente, mediante Resolución No. 11201 del 21 de julio del 2014, la Registraduría Nacional decidió cancelar la cédula de ciudadanía a nombre de *Ana Rodríguez*, porque la cédula de ciudadanía vigente es la que está a nombre de *Amparo García*.

---

[14] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 17 "Permiso De residencia de Ana Rodríguez
[15] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 9 "Garantía de alquiler a nombre de Ana Rodríguez, con el fin de demostrar que ha celebrado negocios jurídicos en España bajo ese nombre".
[16] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 10 "Libro de familia y registro civil de matrimonio de Ana Rodríguez de febrero de 2024"
[17] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Folio 12.
[18] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 19 "Versión libre rendida por Ana Rodríguez en el Consulado de Colombia en España".
[19] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 9 "Versión libre rendida por Ana Rodríguez en el Consulado de Colombia en España".
[20] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 18 "Notificación por proceso de doble cedulación sra. Ana Rodríguez".

9. El 3 de junio de 2024 la señora *Marta Blanco*, madre de la accionante, fue internada en la clínica Ospedale Manizales S.A[21]. De acuerdo con su historia clínica, la señora *Blanco* presenta un diagnóstico de EPOC no filiado, lesión renal aguda en rango de urgencia dialítica, gastroenteritis y fallo renal[22]. En dicho historial también se indicó que la paciente tiene alto riesgo de complicaciones y mortalidad[23]. Por esta razón, la accionante, a través de apoderado, manifestó en el escrito de tutela que tiene urgencia de viajar a Colombia para acompañar a su madre. Sin embargo, explicó que, debido a la anulación de su cédula como *Ana Rodríguez* no ha sido posible realizar el viaje, ya que, según las autoridades migratorias colombianas en Madrid, solo se le puede expedir un pasaporte a nombre de *Amparo García* [24].

10. Por otra parte, según el Consulado, el Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional de Colombia señaló que, después de consultar las bases de datos y verificar los documentos, encontró que la accionante solicitó un trámite de duplicado de la cédula de ciudadanía de *Amparo García* en el año 2005 en el municipio de Villamaría – Caldas.

11. Por estas razones, el 17 de junio de 2024, la señora *Ana Rodríguez* interpuso, a través de apoderado, una acción de tutela en la que solicitó la protección de sus derechos al debido proceso y a la personalidad jurídica. En la tutela, pidió que se deje sin efecto la Resolución 11201 del 21 de julio de 2014 "por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple cedulación", proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que anuló la cédula de *Ana Rodríguez* y dejó vigente la cédula de *Amparo García*.

1. Respuesta de la accionada

12. Según la Registraduría[25], en las bases de datos aparece la cédula de ciudadanía No. 25.234.690 a nombre de *Amparo García*. La entidad también mencionó que la accionante solicitó dos duplicados de dicha cédula de

[21] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 15: "Historia clínica de la señora Marta Blanco que demuestra su grave estado de salud y la necesidad de mi procurada de viajar cuanto antes a Colombia, regulando su situación de identificación".
[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Folio 13.
[25] El documento de respuesta de la entidad accionada se obtuvo a partir de la respuesta enviada el 19 de noviembre de 2024 por la señora Ana Rodríguez.

ciudadanía: una el 17 de noviembre de 2005 en la Registraduría Municipal de Villamaría- Caldas y otra el 13 de junio de 2024. Así mismo, confirmó que la cédula de ciudadanía de *Ana Rodríguez* se encuentra cancelada por doble cedulación.

13. La Registraduría también sostuvo que la Dirección Nacional de Registro Civil se encuentra facultada para expedir actos administrativos que ordenen la cancelación de una doble inscripción del registro civil. Mencionó que, cuando se comprueba que la persona inscrita ya se encontraba previamente registrada, la entidad tiene la discrecionalidad de empezar este procedimiento, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 65 del Decreto Ley 1260 de 1970.

14. En el mismo sentido, la entidad señaló que la anulación o cancelación del documento de la accionante solamente puede ser controvertida dentro de un proceso judicial, pues el acto administrativo que decide sobre estos asuntos se encuentra amparado por una "presunción de autenticidad"[26].

15. Por último, la Registraduría mencionó que, mediante diligencia realizada el 9 de abril de 2024 en el Consulado de Colombia en España, la actora solicitó a la Dirección Nacional de Identificación de la Registraduría que estudiara la posibilidad de dar vigencia a la cédula que está a nombre de *Ana Rodríguez*. En esa medida señaló que, es necesario esperar a que dicha dirección indique cuál es la decisión, que será informada a la accionante y al despacho judicial. Así, la entidad afirmó que nunca se desconocieron los derechos fundamentales de la accionante y por lo tanto solicitó negar el amparo solicitado.

2. Sentencia de primera instancia

16. El Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá profirió sentencia de 2 de julio de 2024 mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de inmediatez[27]. Para fundamentar su decisión, la autoridad judicial señaló que la Resolución No. 11201 del 21 de julio de 2014 fue expedida hace diez años. En ese sentido mencionó que, aunque la accionante aseguró que no tuvo conocimiento de dicha Resolución sino hasta 2024, lo cierto es que, en virtud de lo establecido por el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dicho acto administrativo se presume legal desde su expedición.

[26] Ibid.
[27] Expediente Digital T-10.311.719. 09Sentencia202410095.pdf.

17. Según el Juzgado, el correo electrónico enviado por el Consulado de Colombia en Madrid, el 4 de julio de 2024, permite evidenciar que el proceso de doble cedulación ya concluyó. Por lo tanto, el juzgado asumió que la accionante sí estaba notificada de la decisión y, por ende, a su juicio, no existe una razón que justificara la tardanza en la presentación de la tutela.

3. Impugnación

18. El 5 de julio de 2024 el apoderado de la accionante impugnó la decisión de primera instancia[28]. El abogado señaló que sí existe una justificación que explica la tardanza en la imposición de la tutela, pues la Resolución Nro. 11201 del 21 de julio de 2014 nunca le fue notificada a la accionante. En ese sentido indicó que en el expediente no obra prueba alguna de notificación de dicho acto administrativo. Además, el apoderado señaló que esta omisión se explica en tanto la Resolución Nro. 11201 fue expedida antes de que la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptara la Resolución Nro. 12009 de 2016, por la cual se desarrolla el procedimiento interno para los casos de múltiple cedulación. El apoderado señaló que antes de la expedición de dicho reglamento, la Registraduría no notificaba los actos administrativos mediante los cuales se anulaban cédulas por múltiple cedulación.

4. Sentencia de segunda instancia

19. El 5 de agosto de 2024 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá emitió la sentencia de segunda instancia, en la que confirmó la primera decisión, pero con algunas diferencias [29]. En efecto, el Tribunal señaló que en este caso se cumple el requisito de inmediatez porque solo hasta el 9 de abril del 2024 se le comunicó a la accionante el proceso de doble cedulación.

20. Sin embargo, la autoridad judicial indicó que no se acreditó el requisito de subsidiariedad. Al respecto, manifestó que la señora *Ana Rodríguez* cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la decisión de la Registraduría. El Tribunal agregó que este procedimiento permite, además, solicitar medidas cautelares para asegurar la efectividad de sus pretensiones contra el acto administrativo cuestionado. Por último, el Tribunal alegó que la actora cuenta con una cédula y un pasaporte vigentes que, aunque están bajo el nombre de *Amparo García* permiten concluir

[28] Expediente Digital T-10.311.719. 11Impugnacion.pdf
[29] Expediente Digital T-10.311.719. 002 SentenciaTribunal.pdf

que en este caso no hay un riesgo de ocurrencia de un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez de tutela.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

21. A través del auto del 30 de septiembre de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve[30] escogió el expediente para su revisión y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 15 de octubre siguiente, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada sustanciadora para el trámite correspondiente.

22. El 1 de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora emitió un auto de pruebas mediante el cual le solicitó a la señora *Ana Rodríguez* que: (i) informara sobre las circunstancias en las que solicitó la cédula a nombre de *Amparo García*; (ii) describiera cómo la ha afectado en su vida la decisión de la Registraduría; (iii) informara si elevó alguna petición o proceso ante la Registraduría Nacional; (iv) remitiera los documentos que permitan evidenciar el momento en el que le fue notificado el proceso de doble cedulación, y (v) ampliara la información sobre las circunstancias por las cuales fue forzada a sacar un segundo registro civil.

23. Así mismo, se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que remitiera el expediente completo del proceso de doble cedulación que se inició en contra de la señora *Ana Rodríguez* .También se le requirió para que envíe de nuevo la contestación que presentó a la tutela interpuesta por la accionante.

24. El 18 de noviembre de 2024 la accionante, a través de su apoderado, presentó respuesta al auto de pruebas. En dicho documento, el abogado expuso un resumen detallado de las principales circunstancias de tiempo, modo y lugar que llevaron a la accionante a tener dos cédulas. Explicó que envió varios derechos de petición a la Registraduría en los que solicitó que se resolviera el caso de la accionante y que, además, inició un proceso de jurisdicción voluntaria ante un juez civil. Por otro lado, explicó los perjuicios derivados de la cancelación del documento de identidad expedido a nombre de *Ana Rodríguez*. En particular, destacó la imposibilidad de visitar a su madre y de renovar sus documentos de residencia y ciudadanía en España.

[30] Integrada por las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Cristina Pardo Schlesinger.

25. Junto a la respuesta, se anexaron varios documentos relevantes, entre los cuales se incluyen: (i) una Resolución del 15 de noviembre de 2024, en la que la Registraduría confirmó la decisión de cancelar la cédula de ciudadanía de *Ana Rodríguez* (ii) una grabación donde la accionante relata en detalle las circunstancias vividas a raíz de su reclutamiento por un grupo dedicado a la trata de personas; (iii) la historia clínica de su madre y la respuesta a la acción de tutela que envió la Registraduría en un principio; (iv) copia de la decisión proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Bogotá el 23 de octubre de 2024 en la que decidió negar las pretensiones de la accionante en el marco de un proceso de jurisdicción voluntaria.

26. Por su parte, el 19 de noviembre de 2024 la Registraduría envió su respuesta al auto de pruebas. La entidad hizo llegar a la Corte el expediente administrativo en el caso de doble cedulación de la accionante. Así mismo, señaló que la vía adecuada para solicitar la anulación del registro civil a nombre de *Amparo García* es un proceso de jurisdicción voluntaria. En ese contexto, enfatizó que la Registraduría Nacional del Estado Civil, al ser una autoridad de carácter administrativo, no tiene la facultad de modificar lo consignado en el registro civil. Además, precisó que los dos registros civiles de nacimiento de la accionante presentan discrepancias en aspectos como la fecha de nacimiento, la filiación materna y la paterna. Por esta razón, destacó que la anulación o cancelación de estos documentos únicamente puede ser discutida en el marco de un proceso judicial.

27. El 10 de diciembre de 2024 la Registraduría envió un correo en el que remitió copia de la Resolución No. 13155 del 15 de noviembre de 2024, "Por medio de la cual se actualiza el motivo de cancelación de la cédula de la cédula de ciudadanía No. 41.937.668 por falsa identidad". Además, envió constancia de la notificación que se hizo de dicha decisión.

28. El 20 de enero de 2025, la magistrada sustanciadora emitió un auto mediante el cual ordenó vincular al Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, se explicó que dicha entidad podría tener un interés directo en la decisión, o ser el destinatario de eventuales órdenes para proteger los derechos fundamentales de la accionante.

29. El 27 de enero de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió un escrito de respuesta en el que explicó que no es posible expedir un pasaporte a nombre de *Ana Rodríguez* ya que la Registraduría Nacional del Estado Civil canceló su documento de identidad. Del mismo modo, señaló que, conforme a

lo dispuesto en el artículo 17[31] de la Resolución 6888 del 26 de noviembre de 2021[32], en este caso existe una inconsistencia en los datos de la accionante, debido a un error en las bases de datos de la Registraduría. Por esta razón, la entidad explicó que hasta la situación no se regularice con la Registraduría, el trámite no puede continuar. En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que debe actuar en concordancia con las disposiciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que tiene la competencia para emitir una respuesta de fondo sobre el asunto.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

30. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

Procedibilidad de la acción de tutela

31. En el presente asunto se cumplen los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia constitucional por las razones que se explican a continuación.

32. *Legitimidad por activa*[33]. En este caso la señora *Ana Rodríguez* está legitimada para interponer la acción de tutela a nombre propio porque es la titular de los derechos fundamentales al debido proceso y a la personalidad jurídica cuya protección se solicita.

---

[31] No se expedirá pasaporte cuando existan inconsistencias o deterioro en los documentos requeridos para adelantar el trámite de expedición presentados por el peticionario, o por falta de información. Las inconsistencias que se podrían presentar durante el trámite de formalización del pasaporte, entre otras, serían las siguientes: cuando al consultar las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad, la información del solicitante arroja diferencias y/o errores de cualquier índole.

[32] Por la cual se regulan las disposiciones referentes a los pasaportes y al documento de viaje colombiano y se deroga la Resolución número 3959 del 29 de diciembre de 2020 y la Resolución 656 del 17 de febrero de 2021.

[33] Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de un agente oficioso.

33. *Legitimidad por pasiva*[34]. La accionante dirigió la acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este caso, dicha entidad es la institución que presuntamente vulneró los derechos de la accionante. Además, es quien estaría llamada a satisfacer las pretensiones de la demanda de ampararse los derechos de la peticionaria. En efecto, fue la Registraduría quien canceló, mediante la Resolución 11201 del 21 de julio de 2014, la cédula de ciudadanía a nombre de *Ana Rodríguez* y, de prosperar las pretensiones, sería la entidad facultada para dejar sin efectos dicha decisión, en virtud de lo establecido por el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011[35] y la Resolución 12009 de 2016[36].

34. *Inmediatez*[37]. A partir del análisis de las pruebas que obran en el expediente es posible concluir que la señora *Ana Rodríguez* solo fue notificada de la cancelación de su cédula hasta el 17 de mayo de 2024.

35. En efecto, se destaca que en el artículo 4 de la Resolución 11201 de 2014, mediante la cual la Registraduría decidió cancelar la cédula de ciudadanía de la señora *Ana Rodríguez*, se ordenó a los Registradores Municipales de cada circunscripción notificar el contenido de la decisión a los ciudadanos a quienes les fue cancelada la cédula de ciudadanía. Sin embargo, no obra ninguna prueba de dicha notificación en el expediente. Tampoco la Registraduría alegó en sus respuestas haber hecho efectiva dicha notificación.

36. En consecuencia, es posible afirmar que fue hasta el 9 de abril de 2024, cuando la accionante compareció ante la oficina del Consulado General de Colombia en Madrid para renovar su pasaporte, que le fue informada por primera vez la decisión de la cancelación de su documento de identidad[38]. Sin embargo, solo el 17 de mayo de 2024 se notificó realmente a la accionante, ya

---

[34] El requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o el que esté llamado a solventar las pretensiones, sea este una entidad pública o un particular.
[35] El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente: los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2. cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; 3. cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.
[36] Por la cual se adopta el reglamento interno para los casos relativos a múltiple cedulación.
[37] El requisito de inmediatez le impone al tutelante el deber de formular la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de derechos fundamentales que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente transgredido y/o amenazado.
[38] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 19 "Versión libre rendida por Ana Rodríguez en el Consulado de Colombia en España".

que en esa fecha tuvo acceso directo y por primera vez a la Resolución 11201 de 2014. Ese día, el Consulado General de Colombia en Madrid le envió un correo electrónico titulado "notificación por proceso de doble cedulación sra. *Ana Rodríguez*", en el cual adjuntó la mencionada Resolución[39].

37. Del mismo modo, se evidencia que el apoderado de la accionante interpuso la tutela el día 17 de junio de 2024, es decir dos meses después de tener conocimiento del hecho que presuntamente vulneró los derechos de la accionante. Por esta razón la Corte estima que la acción se presentó en un término razonable[40] y por lo tanto se cumple el requisito de inmediatez.

38. *Subsidiariedad*[41]. El juez de segunda instancia, indicó que en este caso no se cumple dicho requisito de procedibilidad, pues la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Así mismo, alegó que la señora *Ana Rodríguez* aún cuenta con una cédula y pasaporte vigentes, y por lo tanto no existe riesgo de un perjuicio irremediable.

39. Contrario a lo que sostiene el tribunal, para la Corte sí se cumple con el requisito de subsidiariedad. En efecto, se observa que la accionante sí acudió a diferentes instancias para intentar solucionar su situación de doble cedulación. Como lo indicó el apoderado de la señora *Ana Rodríguez* en las pruebas enviadas el 19 de noviembre de 2024, la accionante inició un proceso de jurisdicción voluntaria ante un juez civil, como de hecho lo sugirió la Registraduría en la contestación de la tutela. Por tanto, es claro que la accionante sí recurrió a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico antes de acudir a esta instancia.

40. Ahora, si bien es cierto que la accionante también puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la decisión

---

[39] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 18 "Notificación por proceso de doble cedulación sra. Ana Rodríguez".

[40] La Corte ha establecido que, aunque la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó en firme. Debido a esto, esta Corporación judicial ha considerado que un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y en otros eventos, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela. En ese sentido se pueden ver, entre otras, las sentencias T-526 de 2005 y T-692 de 2006, T-328 de 2010, y T-461 de 2019.

[41] El principio o requisito de subsidiariedad de la acción de tutela significa que el amparo procederá cuando, como regla general, no exista en el ordenamiento otro medio de defensa que garantice los derechos del o la accionante.

administrativa que tomó la entidad demandada, lo cierto es que la demora en la resolución de ese tipo de acciones sí puede generar una afectación grave e inminente a sus derechos fundamentales.

41. En efecto, la actora demostró que ha construido toda su identidad personal, su proyecto familiar y económico con el nombre de *Ana Rodríguez*. Presentó pruebas de que documentos esenciales, como su permiso de residencia en España, el contrato de arrendamiento de su vivienda y su contrato laboral, registran ese nombre.

42. En este contexto es claro que el anular el documento de *Ana Rodríguez* supone poner en riesgo la estabilidad de la situación migratoria de la accionante, su trabajo e incluso su lugar de residencia. En efecto, los compromisos legales y contractuales que ha adquirido tanto en España como en Colombia bajo ese nombre podrían verse comprometidos con la decisión de anular el nombre de *Ana Rodríguez*. Por tanto, aunque la accionante posee una cédula de ciudadanía a nombre de *Amparo García*, la anulación de su identidad como *Ana Rodríguez* puede afectar de manera grave su vida cotidiana y el ejercicio de sus derechos. Por estas razones, la Corte considera que en este caso sí se presenta la amenaza de un perjuicio irremediable a los derechos de la señora *Ana Rodríguez*.

43. Por otro lado, se observa que la accionante manifestó que para ella es de vital importancia viajar con urgencia a Colombia por la delicada situación de salud en la que se encuentra su madre. La señora *Ana Rodríguez* envió pruebas de la situación médica de su madre en la que se indicó que esta presenta un diagnóstico de EPOC no filiado, lesión renal aguda en rango de urgencia dialítica, gastroenteritis y fallo renal[42]. En dicho historial también se indicó que la paciente tiene alto riesgo de complicaciones y mortalidad[43].

44. En ese sentido, el medio de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo ni eficaz para resolver las pretensiones de la señora *Ana Rodríguez*, pues durante el tiempo que se requiere para la interposición de dicha acción, puede agravarse la situación de salud de la madre de la accionante, lo que le impediría cumplir con su propósito de acompañarla.

45. Por estas razones, se concluye que: (i) en este caso existe la posibilidad de que se cause un perjuicio irremediable a los derechos de la accionante, y (ii) el

[42] Ibid.
[43] Ibid.

medio de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz pues no es lo suficientemente expedito para la protección de los derechos amenazados.

46. Por consiguiente, la acción cumple con el requisito de subsidiariedad, así la Registraduría haya expedido un acto administrativo con presunción de legalidad. En efecto, esta Corte ha establecido que la acción constitucional es viable, así exista un acto administrativo en firme, cuando se demuestre la posibilidad de un perjuicio irremediable o cuando el medio disponible en el ordenamiento jurídico no sea idóneo o eficaz[44]. Como se indicó, en este caso confluyen ambas circunstancias.

47. En síntesis, la acción de tutela presentada por la accionante satisface los requisitos generales de procedibilidad en relación con las pretensiones dirigidas contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

48. La demandante presentó una acción de tutela porque consideró que la Registraduría Nacional vulneró sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso al cancelar su cédula de ciudadanía a nombre de *Ana Rodríguez*, por medio de la Resolución Nro. 11201 del 21 de julio de 2014. La entidad canceló dicho documento porque advirtió que la accionante contaba con otra cédula de ciudadanía a nombre de *Amparo García*, y en esa medida concluyó que se trata de un caso de doble cedulación, prohibido por los artículos 67[45] y 68[46] del Decreto Ley 2241 de 1986.

49. La accionante explicó que en efecto cuenta con dos documentos de identidad porque cuando tenía 17 años fue víctima de una organización de trata de personas con fines de explotación sexual que la obligó a adquirir una nueva identidad. Además, explicó que, pocos días después de la expedición de la cédula a nombre de *Ana Rodríguez*, fue enviada a la ciudad de Yokohama, en Japón, para ser incorporada a una red de explotación sexual.

---

[44] Sentencia T-381 de 2022.

[45] Artículo 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: a) Muerte del ciudadano; b) Múltiple cedulación; c) Expedición de la cédula a un menor de edad; d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza; e) Perdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y f) Falsa identidad o suplantación.

[46] Artículo 68.Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificada.

50. La accionante afirmó que a partir de este episodio adoptó como propio el nombre de *Ana Rodríguez*, con el cual ha construido su vida y su identidad durante 30 años. En ese sentido, señaló que la cancelación de su documento de identidad le ha generado varios perjuicios que afectan su vida cotidiana. En especial señaló que no ha podido renovar su pasaporte para viajar a Colombia a visitar a su madre, quien se encuentra gravemente enferma.

51. A la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿la Registraduría Nacional del Estado Civil vulnera los derechos fundamentales al nombre, a la personalidad jurídica y al debido proceso de una persona víctima de trata de personas al cancelar el documento de identidad en torno al cual desarrolló toda su vida e identidad, en el marco de un trámite administrativo de doble cedulación?

Para resolver este cuestionamiento, en primer lugar, la Corte se referirá al derecho a la personalidad jurídica y al nombre como atributo de la personalidad. En segundo lugar, se detendrá en el derecho al debido proceso administrativo en los trámites de cancelación de la cédula de ciudadanía. En tercer lugar, la Corte se referirá a la condición de vulnerabilidad desarrollada en la Resolución 12009 de 2016. En cuarto lugar, la Corte abordará el deber de reintegración y no revictimización de las víctimas de la trata de personas. En quinto lugar, enfatizará en la importancia de la identificación y el nombre para las víctimas de trata de personas. Por último, se abordará el análisis del caso concreto.

El derecho a la personalidad jurídica y el nombre como atributo de la personalidad -Reiteración de jurisprudencia-

52. El artículo 14 de la Constitución Política de Colombia establece que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. Este supone que el Estado reconozca que toda persona, sin importar sus condiciones y particularidades, debe ser reconocida como sujeto de derechos[47]. La jurisprudencia constitucional ha establecido que este derecho tiene un carácter fundamental, ya que juega un papel esencial en la consagración y efectividad del sistema de garantías contemplado en la Constitución[48].

[47] Sentencias T-248 de 2022 y T-429 de 2022.
[48] Ibid.

53. El derecho a la personalidad jurídica se materializa mediante los atributos de la personalidad[49]. Estos atributos distinguen a las personas frente a los demás y permiten determinar algunos derechos y obligaciones de los que son titulares. La jurisprudencia constitucional ha precisado que los atributos de la personalidad son la nacionalidad, el estado civil, la capacidad, el patrimonio, el domicilio y el nombre[50]. Debido a los hechos presentados en este caso, la Corte analizará de manera particular este último atributo.

54. El nombre es un atributo de la personalidad, pero la Corte Constitucional[51] ha señalado que también es un derecho fundamental autónomo que constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad, ni registrada ante el Estado. Así, se ha establecido que el nombre comprende también los apellidos, en algunos casos el seudónimo, pero su elemento distintivo es que sirve para identificar e individualizar a cada persona en relación con un grupo social y con el Estado[52].

55. En ese sentido, el nombre está íntimamente relacionado con el libre desarrollo de la personalidad[53]. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha indicado que toda persona tiene la facultad de fijar su identidad a través del nombre que prefiera y esto es un reconocimiento de su autonomía y voluntad de expresarse[54]. De hecho, esta Corporación cuenta con varios pronunciamientos en casos en los que las personas manifiestan su voluntad de cambiar de nombre por diferentes razones[55], y en ellas ha enfatizado en la relación entre el nombre como atributo de la personalidad jurídica y el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP).

56. Ahora bien, el nombre no solo permite que una persona pueda diferenciarse en la sociedad y frente al Estado, sino que también guarda una profunda relación psicológica con la construcción del autoestima, la autopercepción personal y la identidad. Estos son un conjunto de atributos y cualidades que permiten a una persona reconocerse a sí misma[56]. En este

[49] Sentencia T-429 de 2022.
[50] Ver sentencias C-004 de 1998, C-486 de 1993 y T-485 de 1992, entre otras.
[51] En ese sentido, ver sentencia C-114 de 2017
[52] Sentencia T-308 de 2012.
[53] Sentencia T-086 de 2014.
[54] Ibid.
[55] En ese sentido se pueden ver las sentencias T-594 de 1993, T-477 de 1995, T-1033 de 2008, T-977 de 2012 y T-086 de 2014.
[56] Sentencia C-114 de 2017

sentido, el nombre, como manifestación a la identidad personal, adquiere un significado fundamental en la garantía de la dignidad humana.

57. En Colombia, la cédula de ciudadanía es uno de los instrumentos más importantes para garantizar el derecho a la identidad personal. Este documento tiene tres funciones esenciales: "(i) identificar a las personas, (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia"[57]. Así, la cédula de ciudadanía se convierte en el medio idóneo y prevalente para lograr que una persona logre identificarse y ejercer los derechos inherentes a su personalidad jurídica en el país[58].

58. En suma, el derecho a la personalidad jurídica es aquel que permite reconocer a todas las personas como sujetos de derechos. Esta garantía se materializa a través de los atributos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el nombre. Este atributo en particular está relacionado con otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, la identidad personal y la libertad de expresión, ya que permite que las personas puedan establecer unos rasgos distintivos propios y diferenciarse de las demás. En Colombia, uno de los medios más importantes para garantizar el derecho al nombre y la identificación personal es la cédula de ciudadanía. En efecto, este documento permite a las personas estar plenamente identificadas y ejercer sus derechos civiles y políticos.

59. En el siguiente apartado se analizará cómo, para garantizar este conjunto de derechos, es necesario que en los procesos de cancelación de la cédula de ciudadanía se respete el debido proceso de las personas afectadas y se les dé una oportunidad para ser escuchadas.

El derecho al debido proceso administrativo en los trámites de cancelación de la cédula de ciudadanía -Reiteración de jurisprudencia-

60. La Registraduría Nacional está facultada para adelantar el proceso de cancelación de documentos de identidad por doble cedulación en virtud de los

[57] Sentencias T-069 de 2012, T-162 de 2013 y T-522 de 2014.
[58] Sentencias T- 069 de 2012 y T-522 de 2014.

artículos 67[59] y 68[60] del Decreto Ley 2241 de 1986. Mediante este procedimiento administrativo dicha entidad deja sin efecto la validez de una cédula previamente expedida a nombre de una persona. El objetivo de este procedimiento es evitar fraudes, suplantaciones y otros delitos relacionados con el uso de este documento.

61. En el año 2011 esta Corporación se pronunció por primera vez sobre el alcance de las garantías del debido proceso en el trámite de cancelación de cédulas. En la sentencia T-006 de 2011, la Corte conoció sobre el caso de un ciudadano que decidió cambiar su nombre en la cédula por una equivocación plasmada inicialmente en el registro civil de nacimiento. En esta decisión la Corte concluyó que, en los procesos de cancelación de cédulas adelantados por la Registraduría, todas las personas deben contar con la posibilidad de ser escuchadas previamente. Varias decisiones posteriores reiteraron esta regla, y enfatizaron que la entidad debe brindar al afectado la oportunidad de ser oído para que pueda controvertir la decisión y allegar las pruebas que considere pertinentes en aras de proteger su identidad personal[61].

62. Por su parte, en la sentencia T-023 de 2016 la Corte ordenó explícitamente a la Registraduría adoptar un procedimiento interno para regular casos de múltiple cedulación. En esa sentencia, la Corte estudió un caso en el que la Registraduría canceló la cédula de una persona desmovilizada de las FARC- EP que había sido forzada a sacar una cédula de ciudadanía con un registro civil de nacimiento falso. En esa decisión, la Corte subrayó la importancia de que la Registraduría contara con un procedimiento previo antes de tomar decisiones que pudieran afectar derechos fundamentales.

63. Por esta razón, la Corte ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que adoptara adopte un procedimiento interno que permitiera regular casos de múltiple cedulación. En este sentido, esta Corporación destacó que, en el marco de estos procesos, la entidad debe realizar las gestiones necesarias para garantizar la identificación precisa y exacta de una persona, especialmente

[59] Artículo 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: a) Muerte del ciudadano; b) Múltiple cedulación; c) Expedición de la cédula a un menor de edad; d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza; e) Perdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y f) Falsa identidad o suplantación.
[60] Artículo 68.Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificada.
[61] Sentencias T-308 de 2012, T-763 de 2013 y T-623 de 2014, T-023 de 2016, T- 183 de 2023 y T- 419 de 2023.

cuando se evidencie que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad que le dificulten el cumplimiento de los procedimientos administrativos o judiciales establecidos en la normatividad vigente.

64. A partir de esta sentencia, la Registraduría Nacional expidió la Resolución 12009 de 2016 por la cual se adoptó el procedimiento interno para los casos relativos a la múltiple cedulación. En dicha Resolución, la entidad reguló el procedimiento administrativo, estableció los mecanismos de notificación y las posibilidades para que las personas afectadas por estas decisiones puedan pronunciarse sobre las razones por las cuales cuentan con varios documentos de identidad.

65. De esta Resolución resaltan varios artículos que regulan las garantías del debido proceso. Por ejemplo, el artículo 9 de dicha Resolución establece que la Registraduría, tras haber escuchado los argumentos de la parte interesada, deberá decidir de fondo el trámite administrativo a partir de: (i) la razonabilidad y proporcionalidad; (ii) los principios generales del derecho; (iii) **la preponderancia de la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente, siempre y cuando se demuestre que es el documento que utiliza habitualmente**; y (iv) la condición de vulnerabilidad manifiesta. Por tanto, una de las garantías del debido proceso administrativo en los procesos de cancelación de cédulas consiste en asegurar que los argumentos del ciudadano sean debidamente analizados por la Registraduría antes de tomar una decisión de fondo.

66. El artículo 16 de dicha Resolución[62] establece que, si transcurridos dos meses desde el inicio del proceso administrativo, no se ha determinado la situación de vulnerabilidad de un ciudadano, se deberá tomar una decisión de fondo con base en criterios generales. Entre estos criterios se incluyen, por ejemplo, el análisis del nombre con el que el ciudadano desarrolla sus actividades públicas y el criterio del registro civil, que implica examinar bajo qué nombre ha registrado a sus hijos o contraído matrimonio.

---

[62] Artículo 16. Si pasados dos (2) meses desde la iniciación de la actuación administrativa oficiosa no se ha logrado determinar si el ciudadano está en situación de vulnerabilidad manifiesta y este no ha comparecido, la Dirección Nacional de Identificación, teniendo las constancias a que haya lugar, decidirá de fondo la situación de múltiple cedulación acudiendo a los siguientes criterios: **Criterio actividades públicas:** Se verificarán los números de cédula de ciudadanía involucrados en el caso de múltiple cedulación o intento de múltiple cedulación en las bases de datos públicas a que se tenga acceso(…).**De corroborarse que el colombiano se encuentra en situación de vulnerabilidad, se dará prevalencia al documento con el que se identifica en este caso y los demás documentos se cancelarán** (…). Criterio registro civil: Se verificarán los números de cédula de ciudadanía involucrados en el caso de múltiple cedulación o intento de múltiple cedulación en las bases de datos de la Dirección Nacional de Registro Civil, en aras de establecer si el ciudadano ha registrado hijos o contraído matrimonio, identificándose con alguno de los cupos numéricos. **De corroborarse que ha registrado hijos y/o contraído matrimonio únicamente con uno de los cupos numéricos, este quedará vigente y los demás se cancelarán. (…)**

67. Por su parte, el artículo 20[63] de la Resolución 12009 de 2016 dispone que, al tomar una decisión de fondo en un proceso administrativo de doble cedulación, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá aplicar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Así mismo, deberá tener en cuenta si el ciudadano se encuentra en una situación de vulnerabilidad debidamente demostrada

68. Con posterioridad a la expedición de la Resolución 12009 de 2016, la Corte analizó otros casos en los que la Registraduría omitió garantizar el debido proceso en los trámites por doble cedulación[64]. Con base en esos casos, la Corte reiteró la necesidad de que, en el marco de esas actuaciones, todos los administrados cuenten con la posibilidad de ser escuchados de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía[65].

69. De hecho, en la sentencia T- 183 de 2023, a propósito de una acción de tutela interpuesta por una ciudadana extranjera a quien se le había cancelado su cédula de ciudadanía, la Corte fue enfática en señalar que en Colombia actualmente existe una problemática estructural en torno al procedimiento de cancelación de cédulas de ciudadanía adelantado por la Registraduría.

70. En efecto, a partir de lo reportado por varias entidades expertas que intervinieron en el mencionado caso, la Corte observó que, a pesar de existir un procedimiento formal que establece unos lineamientos para garantizar el debido proceso, todavía se presentan irregularidades en su desarrollo. En particular, la Corte constató las siguientes anomalías:

> "indebida notificación de las actuaciones administrativas; (ii) imposibilidad de ser oído dentro del trámite; (iii) falta de motivación de los actos administrativos de apertura y cierre de la investigación; (iv) poca publicidad y la dificultad de acceso a la página web que en su momento dispuso la RNEC para la revisión de registros civiles extemporáneos; (v) la imposibilidad de interponer los recursos de ley; (vi) falta de valoración de los descargos de quienes tuvieron la oportunidad de actuar dentro del trámite".

71. Con posterioridad, en la sentencia T-419 de 2023, en un caso de un hombre extranjero a quien la Registraduría Nacional le canceló la cédula de

[63] Artículo 20. Se deben aplicar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la decisión que se adopte, teniendo en cuenta si el ciudadano se encuentra en situación de vulnerabilidad debidamente demostrada.
[64] Sentencias T-375 de 2021 y T- 183 de 2023.
[65] Sentencias T-375 de 2021.

ciudadanía por falsa identificación[66], la Corte sintetizó las garantías relacionadas con el debido proceso administrativo en el marco de los procesos de doble cedulación, como se indica en la siguiente tabla:

Derecho a conocer el inicio y cierre de la actuación administrativa y a ser notificado en debida forma	• La Registraduría debe abordar con diligencia el trámite por la importancia para el pleno ejercicio de derechos fundamentales. • La Registraduría no puede limitarse a cumplir una formalidad, fijando un anuncio en la página web o en sus instalaciones físicas. Por el contrario, debe demostrar que realizó todos los trámites necesarios dirigidos a obtener información precisa sobre el sujeto a notificar y que antes de la notificación por aviso agotó el trámite de notificación personal, dejando evidencias de esas actuaciones en el expediente[67]
Deber de motivar los actos administrativos	• Los actos administrativos deben expresar las razones que sustentan la decisión, de manera que la ciudadanía las conozca y tenga oportunidad de controvertir la actuación[68].
Derecho a ser oído, a ejercer la defensa y presentar pruebas y recursos dentro del trámite	• En los procedimientos de cancelación de cédula, el derecho de defensa tiene un carácter central[69]. • Al adelantarse un proceso por doble cedulación, la Registraduría debe garantizar que la persona afectada pueda participar a lo largo del proceso y controvertir las decisiones cuando las estime injustificadas.

Tabla 1. Garantías en el marco del proceso de doble cedulación.

72. En síntesis, en su jurisprudencia la Corte ha insistido en que, en el marco de los procesos de doble cedulación, se debe garantizar el debido proceso, a la luz de la regulación establecida por la misma Registraduría. No obstante, la Corte también ha evidenciado que, en la práctica, persisten irregularidades en la ejecución de estos procesos. En algunos casos, la Registraduría recurre a la masificación de las cancelaciones, lo que afecta el cumplimiento de garantías esenciales como la publicidad, la notificación o una adecuada valoración de las pruebas.

[66] Sentencia T-419 de 2023.
[67] Ibid.
[68] Ibid.
[69] Ibid.

73. Ahora bien, además del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional ha destacado que, en los casos de doble cedulación, es fundamental que se analice y considere la situación particular de la persona involucrada, especialmente cuando esta se encuentra en una condición de vulnerabilidad. Por lo tanto, en el apartado siguiente se abordará el alcance de este mandato, así como las disposiciones normativas y jurisprudenciales que han definido su aplicación.

Condición de vulnerabilidad en la Resolución 12009 de 2016

74. Como se mencionó en párrafos anteriores, la sentencia T-023 de 2016 ordenó a la Registraduría Nacional adoptar un procedimiento interno que regule casos de múltiple cedulación. Uno de los lineamientos establecidos por la Corte en dicha sentencia es que la Registraduría debe considerar **la situación de vulnerabilidad** de las personas afectadas por la cancelación de su cédula de ciudadanía. En particular, la Corte indicó que, cuando la Registraduría identifique que el titular del documento de identidad se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, está obligada a asumir las acciones y gestiones administrativas necesarias para garantizar la identificación precisa y exacta de la persona.

75. Este mandato fue incorporado en la ya mencionada Resolución 12009 de 2016, mediante la cual se adoptó el procedimiento interno para atender los casos relacionados con múltiple cedulación. En concreto, la Resolución identificó los casos en los que una persona puede encontrarse en condición de vulnerabilidad. En el capítulo primero, definió la vulnerabilidad como "una forma de marginación, ya sea individual o colectiva, que limita o excluye el ejercicio de los derechos básicos del individuo"[70]. En ese sentido, la Resolución indicó que se deben entender como personas vulnerables, entre otras:

> "la población víctima del conflicto armado; el personal desmovilizado; la población de los niveles 0, 1, 2 del Sisbén; los habitantes de la calle; las personas repatriadas que requieran asistencia del Estado; los adultos mayores y los integrantes de las comunidades indígenas"[71].

76. Además, la Resolución también indicó que, cuando se establezca que una persona está en una situación de vulnerabilidad, la Registraduría tendrá que expedir un acto administrativo debidamente motivado en el que se deje vigente

[70] Artículo 1 de la Resolución 12009 de 2016.
[71] Artículo 2 de la Resolución 12009 de 2016.

el documento "con el cual se acreditó la situación especial"[72]. En otras palabras, la Resolución estableció que, al acreditarse una situación de vulnerabilidad, los funcionarios de la Registraduría deben considerar como válido el documento que la persona utiliza para identificarse y procurar su vigencia, con el propósito de garantizar sus derechos fundamentales y prevenir un perjuicio irremediable sobre su ejercicio.

77. Ahora bien, es importante señalar que la noción de vulnerabilidad planteada en esta disposición debe ser interpretada al amparo de la Constitución. En particular, es fundamental aclarar que el listado contenido en la Resolución no debe considerarse como una enumeración taxativa ni restrictiva, sino como una guía sujeta a un análisis contextual y particular de cada caso.

78. En efecto, la condición de vulnerabilidad constituye una categoría definida por el Legislador[73] y la jurisprudencia constitucional[74] que permite hacer efectivo el mandato de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución[75].

79. En ese sentido, la Corte ha señalado que la situación de vulnerabilidad es una circunstancia que tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que, sin ser elegidas, le son impuestas al individuo y le impiden desarrollar su proyecto de vida y ejercer sus derechos[76]. La condición de vulnerabilidad está relacionada con situaciones que imposibilitan a las personas a (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestas[77]. Esta Corporación ha establecido que la vulnerabilidad se puede definir como:

> "un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno (…)"[78].

---

[72] Artículo 15 de la Resolución 12009 de 2016.
[73] Ejemplos de ello, se recogen en la Ley 60 de 1993 en la que se estableció que las entidades territoriales deben adoptar un proceso de focalización y garantizar que "el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables".
[74]Sentencias C-116 de 2021 y C-090 de 2024.
[75] Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
[76] Sentencias T-701 de 2012 y T-312 de 2021.
[77] Sentencia T-701-17.
[78] Sentencia T-244 de 2012.

80. De ese modo, la Corte ha señalado que tienen calidad de personas en situación de vulnerabilidad, entre otras, las mujeres, las minorías sexuales, los defensores de derechos humanos, los niños, las niñas y los adolescentes, las personas en situación de discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas privadas de la libertad, los periodistas, las personas en situación de pobreza y los trabajadores en condiciones de esclavitud moderna[79].

81. Sin embargo, esta Corporación también ha establecido que esta categoría es cambiante y dinámica[80]. Por esta razón, es fundamental realizar un examen detallado y contextual de cada caso en concreto. Para llevar a cabo este análisis, la Corte ha definido ciertos factores que permiten determinar si una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad:

> "(i) el contexto que causa la desprotección, (ii) el grado de exposición a un riesgo o limitación, (iii) el nivel de afectación potencial o real en relación con una amenaza de conformidad con las características del grupo que la soporta; (iv) la intensidad, frecuencia y duración de la amenaza o situación y (v) la capacidad de reacción o de agencia"[81].

82. Ahora bien, cuando se verifica que una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad, el Estado tiene el deber de intervenir para ayudarla a superar las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad y limitan el ejercicio de derechos fundamentales[82]. Esto significa que el Estado no puede simplemente exigir resiliencia o que las personas en estas condiciones afronten las dificultades por sí solas. Por el contrario, debe desplegar una conducta proactiva para brindar apoyo y protección mediante políticas y medidas concretas que aseguren que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y alcanzar condiciones de igualdad real y efectiva[83], más allá de las circunstancias que la sociedad impone y que limitan el ejercicio de sus derechos.

83. Con base en lo anterior se puede afirmar que no es posible determinar la situación de vulnerabilidad de una persona a partir de la simple verificación de un listado. Las condiciones de vulnerabilidad solo pueden entenderse realmente si se hace un análisis de las circunstancias de la persona. Por lo tanto, cuando una persona señale que se encuentra en situación de vulnerabilidad, la entidad

---

[79] Sentencia C-090 de 2024.
[80] Ibid.
[81] Ibid.
[82] Sentencia C-116 de 2021.
[83] Ibid.

debe analizar las barreras que le impiden ejercer sus derechos y los riesgos a los que está expuesta.

84. Por tanto, para interpretar la Resolución 12009 de 2016, es necesario precisar que las personas en situación de vulnerabilidad no son solamente aquellas que están enlistadas en el artículo primero de la disposición. Deben ser consideradas personas en situación de vulnerabilidad todas aquellas que, debido a factores individuales, o situaciones sociales, económicas o culturales, enfrentan barreras que no les permiten ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con las demás personas. Así mismo, serán personas en situación de vulnerabilidad aquellas que se encuentren en una situación de grave riesgo o que estén sometidas una violencia o constreñimiento que no les permita ejercer plenamente su libertad o derechos fundamentales básicos.

85. En el marco del proceso de cancelación de la cédula, la Registraduría debe considerar tanto la situación actual de la persona afectada como su situación pasada. Esto implica que no solo debe analizarse la vulnerabilidad en la que se encuentra la persona en el momento en que se lleva a cabo el proceso administrativo de cancelación de cédula, sino también los factores que dieron lugar a la múltiple cedulación y las condiciones en las que se encontraba al momento de la expedición de los documentos de identidad. Los argumentos presentados por la persona afectada sobre su pasado serán especialmente relevantes y deberán ser cuidadosamente valorados al momento de tomar una decisión de fondo. De ahí la relevancia de garantizar el debido proceso en los términos enunciados en la sección previa.

86. Este punto es relevante porque para las personas en situación de vulnerabilidad, la pérdida de su identificación personal puede generar un impacto desproporcionado en comparación con otros casos. En estas circunstancias, la falta de un documento de identificación válido puede aumentar significativamente el riesgo de exposición a situaciones de marginación o discriminación[84]. Por esta razón, la Registraduría tiene un deber reforzado de garantizar el derecho a la personalidad jurídica y al nombre para aquellas personas que enfrentan barreras para ejercer sus derechos.

[84] Así, por ejemplo, en la sentencia T-023 de 2016, la Corte señaló que la situación de vulnerabilidad del accionante en ese caso le impidió realizar, en condiciones normales y de manera expedita, los trámites administrativos y judiciales necesarios para obtener un documento de identidad que reflejara de forma veraz los atributos de su personalidad jurídica.

87. En síntesis, en este aparte se indicó que la Resolución 12009 de 2016 establece las consideraciones que se deben atender en los procesos de doble cedulación, y que incluye un análisis sobre la vulnerabilidad. Si bien la resolución establece algunas causales para determinar este estado, no se puede entender de manera taxativa. El análisis debe hacerse atendiendo el contexto particular en el que se encuentra la persona en este momento, pero también a las circunstancias pasadas que dieron pie a la doble cedulación.

88. A continuación, y teniendo en cuenta los hechos del presente caso, vale la pena detenerse en una condición de vulnerabilidad, que puede llevar a circunstancias particulares y complejas en temas de cedulación: la de las víctimas del delito de trata de personas. Frente a ellas, como se pasará a explicar, se debe reconocer un derecho, y por consiguiente deber del Estado, de reintegración y no revictimización.

El deber de reintegración y no revictimización de las víctimas de la trata de personas

89. Según el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (también conocido como Protocolo de Palermo), la trata de personas consiste en captar, transportar o recibir individuos mediante amenazas, fuerza, engaño o abuso de poder o aprovechamiento de situación de vulnerabilidad, con el propósito de explotarlos[85]. La explotación puede incluir actividades como trabajo sexual, trabajo forzado, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos[86].

90. En Colombia, el legislador tipificó el delito de trata de personas en los artículos 188-a [87] y 141-b[88] de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). Este delito

[85] Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Aprobada mediante la Ley 800 de 2003 por el Congreso de la República de Colombia.
[86] Ibid.
[87] Artículo188-a. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
[88] Artículo 141-b. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de este artículo se entenderá por explotación de carácter sexual el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación sexual.

castiga la instrumentalización o cosificación de una persona. Sobre estos artículos, la Corte Constitucional ha señalado que, para que la conducta sea configurada como delito de trata de personas, no es necesario que la explotación se materialice[89]. Es decir, para incurrir en este delito es suficiente con que se capte, coaccione o manipule a una persona con fines de explotación y que se le coloque en una situación de riesgo inminente, próximo, real y efectivo[90].

91. La Corte también ha proferido una serie de decisiones en las estableció algunos lineamientos importantes para entender el alcance de este delito[91]. Así, por ejemplo, en la sentencia T-236 de 2021, esta Corporación analizó el caso de una mujer migrante que presentó una acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación porque la denuncia penal que presentó ante dicha entidad fue calificada como inducción a la prostitución y no como trata de personas. La accionante reprochó que no se le identificara como una víctima de dicho delito.

92. En sus consideraciones, esta Corporación mencionó que es necesario abordar este delito desde un enfoque de derechos humanos, y no solo desde la perspectiva penal. La Corte subrayó que la magnitud del impacto en los derechos de las víctimas de este delito exige remedios mucho más amplios y estructurales que los ofrecidos por la jurisdicción penal. En este sentido, destacó que el enfoque de derechos humanos permite garantizar medidas de protección estatal sin condicionarlas al avance o resultado del proceso penal.

93. Así mismo, la sentencia mencionada señaló que la trata de personas es un fenómeno que debe ser investigado con perspectiva de género. Esto supone que las autoridades tienen la obligación de adoptar con debida diligencia los estándares nacionales e internacionales[92] en torno a las medidas de sensibilización, prevención y sanción necesarias para atender todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Además, la Corte estableció

---

[89] Sentencias C-464 de 2014 y C-470 de 2016.

[90] Sobre este punto vale la pena señalar que el artículo 5 del Decreto 1069 de 2014- que regula las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades frente a las personas víctimas del delito de la trata de personas- establece que, para acceder a las medidas de protección y asistencia, solo se requiere que la información constituya un "indicio" que permita inferir los fines de explotación. Según esto, cuando las entidades tengan el indicio de que se pudo haber presentado un episodio de explotación, es necesario activar de inmediato todas las rutas de atención a las víctimas, sin necesidad de que se demuestre a cabalidad que la explotación fue efectivamente ejercida.

[91] En ese sentido se pueden ver las sentencias T-702 de 2017 y T-236 de 2021.

[92] En este sentido, la sentencia enfatizó en los siguientes instrumentos internacionales: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos para determinar el alcance de las obligaciones estatales en cuanto a la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra la mujer.

el deber de analizar estas circunstancias a partir de la perspectiva interseccional, entendida como la interacción de múltiples factores de discriminación que generan impactos específicos y diferenciados en quien confluyen. Estos impactos intensifican las desigualdades y exigen medidas antidiscriminatorias diseñadas para abordar las causas y consecuencias que genera la confluencia de estas estructuras de exclusión sobre individuos concretos, en lugar de limitarse al análisis de un único factor de opresión aislado de los otros, que dan identidad particular a la experiencia de violencia o discriminación [93].

94. Es importante detenerse sobre este último aspecto. Diversos estudios han demostrado que la gran mayoría de las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas[94]. Sin embargo, no todas las mujeres están expuestas en las mismas condiciones a este flagelo. Factores como la racialización o la clase dejan a las mujeres mucho más expuestas al aprovechamiento delictivo de su vulnerabilidad para explotarlas. Por esta razón, adoptar un enfoque de género e interseccional resulta fundamental para abordar y combatir este delito, ya que permite comprender que las mujeres son captadas por razones específicas y sometidas a formas de explotación diferenciadas. En efecto, las mujeres enfrentan las consecuencias más graves al ser expuestas a formas particulares de explotación, como la explotación sexual, la servidumbre doméstica y el matrimonio forzado[95]. Por ello, es esencial enfatizar que este delito no solo perpetúa múltiples formas de discriminación contra las mujeres, sino que también emplea diversas manifestaciones de violencia basada en género.

95. Establecidas las características del delito de trata de personas, corresponde abordar los programas y medidas que ha implementado el Estado

[93] Sobre este concepto, se destaca que autoras como Mara Viveros han señalado que la interseccionalidad no debe ser analizada como una agregación de factores de discriminación, sino como perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder. En ese sentido, la interseccionalidad es una metodología de análisis de las múltiples formas en las que las estructuras de poder se entrelazan e imponen experiencias determinadas de opresión. Ver: Viveros, M (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Obtenido en: https://debatefeminista.cieg.unam.mx/index.php/debate_feminista/article/view/2077/1871

[94] Según el Reporte Global sobre la trata de personas realizado por las Naciones Unidas, mujeres y niñas representan más del 70% de las víctimas de este delito. UNODC (2018).*Global Report on Trafficking in Persons (*pp. 81-83). Obtenido en: http://www.unodc.org. De manera similar, un estudio que examinó la relación entre la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la trata de personas, estableció que el 79% de las víctimas de este delito son mujeres, niñas y niños. Fernández, G., & Yoshida, K. (2019). *Human trafficking as a gendered phenomenon – Part I*. En Immigration, Asylum and Nationality Law, Vol 32, No 1, 2018.

[95] Grupo de Trabajo Inter agencial contra la Trata de Personas. Dimensiones de género de la trata de personas. Disponible en: http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-04-V.1.pdf

colombiano para determinar cómo se debe atender a las víctimas de este delito más allá del derecho penal[96].

96. En un primer término, se evidencia que el Estado colombiano implementó el Programa de Asistencia y Protección a Víctimas de la Trata de Personas[97] que incluye un conjunto de medidas, mecanismos y proyectos que están encaminados a garantizar la prestación de servicios de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas. Este programa está a cargo de varias instituciones y propende por el trabajo conjunto y armónico entre las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado[98].

97. Del mismo modo, se evidencia que existe una Estrategia Nacional contra La Trata de Personas[99] con los objetivos de: (i) desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas; (ii) prevenir la trata a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas; (iii) fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, además de la investigación, judicialización y sanción del delito; (iv) proteger y asistir a las víctimas en los aspectos físico, psicológico, social, económico y jurídico; y (v) promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.

---

[96] En ese sentido se pueden ver: la Ley 985 de 2005, que tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas; el Decreto 1069 de 2014, que tiene por objeto reglamentar las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas; el Decreto 1066 del 2015 cuyo capítulo segundo tiene por objeto reglamentar las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas; el capítulo 2 Decreto 1818 de 2020 que tiene por objeto adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas para el período 2020-2024; el Decreto 1036 de 2016 que tiene por objeto complementar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas.

[97] Establecido en el Decreto 1069 de 2014.

[98] El artículo 4 del Decreto 1069 de 2014 establece lo siguiente: Sin perjuicio de las atribuciones específicas que les asignen la Constitución Política y la ley a otras entidades públicas, son competentes para el desarrollo del programa de asistencia y protección a víctimas de la trata de personas en cuanto a la gestión y ejecución, las siguientes**:** a) Ministerio del Interior; b) Ministerio de Relaciones Exteriores;c) Ministerio de Salud y Protección Social; d) Ministerio de Trabajo; e) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); f) Policía Nacional – Interpol; g) Fiscalía General de la Nación; h) Unidad Administrativa Especial Migración Colombia; i) Defensoría del Pueblo; j) Registraduría Nacional del Estado Civil; k) Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); l) El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

[99] Establecida en el Anexo Técnico 2 del Decreto 1818 de 2020 que la Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas para los años 2020 a 2024.

98. Todas estas obligaciones deben ser tenidas en cuenta por las autoridades a la hora de atender una denuncia por este delito. Sin embargo, para los efectos de este caso, la Corte se enfocará en una obligación particular que está en cabeza del Estado: garantizar la reintegración social de las personas afectadas por el delito de trata de personas y prevenir cualquier forma de revictimización.

99. En efecto, el Estado colombiano debe garantizar que las víctimas del delito de trata de personas puedan reconstruir su proyecto de vida y no sean revictimizadas por las instituciones. Por ejemplo, se observa que en la exposición de motivos de la Ley 985 de 2005[100] se dispuso que la atención a las víctimas debía ser integral y trascender lo inmediato. También se señaló que es necesario dotarlas "de herramientas idóneas para que puedan continuar con sus proyectos de vida, en su entorno y con sus familias"[101]. Por esta razón, el Decreto 1069 de 2014[102], y el Decreto 1066 de 2015[103] establecieron que las autoridades estatales, además de la asistencia inmediata que deben prestar de manera urgente a las víctimas de la trata de personas, también deben prestar una asistencia a largo plazo (asistencia mediata), que supone un acompañamiento físico, mental, social y jurídico que permita el restablecimiento de sus derechos y su reintegración definitiva en la sociedad.

100. En ese sentido, esta Corporación ha señalado que el fin de la asistencia a las víctimas de trata de personas es que aquellas puedan retornar a un estado de normalidad después de haber pasado por tal experiencia traumática[104]. La Corte ha explicado que la vulneración de los derechos de las víctimas no se extingue automáticamente cuando la persona logra escapar de las redes criminales, y por ello es necesaria una protección estatal posterior, orientada a la recuperación física, psicológica y social de la víctima, así como a su reintegración en la sociedad[105].

---

[100] Artículo 7 de la Ley 985 de 2005 también estableció que los programas de atención mediata a las víctimas incluyen capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo; y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas.

[101] Antecedentes de la Ley 985 de 2005.

[102] El artículo 2 del Decreto 1069 de 2014 definió a la asistencia mediata como la acción del Estado encaminada a garantizar, como mínimo, los siguientes servicios: retorno de las víctimas a su lugar de origen, si estas lo solicitan; seguridad, alojamiento digno, asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto de los derechos y procedimientos legales a seguir en los términos del artículo 7° de la Ley 985 de 2005.

[103] El artículo 2.2.2.2.2. dispone que la asistencia mediata es aquella que se presta a la víctima una vez esta interpone la denuncia ante la autoridad competente, brindándole la atención suficiente tanto física, como mental y social, así como acompañamiento jurídico, para su restablecimiento o estabilización integral.

[104] Sentencia T-701 de 2017.

[105] Sentencia C-470 de 2016.

101. El Protocolo de Palermo[106] también hace énfasis en esta obligación. El artículo 9 de este tratado, por ejemplo, impone a cada Estado parte el deber de adoptar políticas, programas y otras medidas con miras a "proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización"[107].

102. Del mismo modo, diferentes manuales y guías de implementación del Protocolo de Palermo se refieren a la obligación de reintegración y no revictimización de las víctimas. Así, por ejemplo, el Manual para la Lucha contra la Trata de Personas estableció que los Estados deben implementar programas de rehabilitación, formación profesional y educación para que las víctimas de este delito puedan iniciar un nuevo proyecto de vida que les permita salir del círculo de revictimización en el que normalmente se ven atrapadas[108]. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció que las víctimas de trata de personas que reciben apoyo para reintegrarse en la sociedad tienen muchas menos probabilidades de volver a ser objeto de este delito. En efecto, el apoyo a la reintegración puede hacerlas menos vulnerables a la intimidación, las represalias, el aislamiento social y la estigmatización[109].

103. En un sentido similar, algunas organizaciones que trabajan con mujeres víctimas de trata en Colombia, han desarrollado protocolos de atención en los que se enfatizan en la importancia de prevenir la revictimización por parte de las instituciones como un paso esencial para garantizar la reintegración de las víctimas[110]. Según dichos instrumentos, el Estado debe garantizar que "las víctimas de trata no sean sometidas, una y otra vez, a múltiples interrogatorios o declaraciones, malos tratos o exámenes que puedan afectar su integridad,

---

[106] Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
[107] Artículo 9 del protocolo de Palermo.
[108] Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (2009). Manual para la lucha contra la trata de personas. Página 169. Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf
[109] Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (2014). Los Derechos Humanos y la Trata de Personas: folleto informativo nº36. Página 27. Obtenido en : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS36_sp.pdf
[110] Fundación Espacios de Mujer (2019). Protocolo de atención a víctimas de la trata de personas en Colombia. Página 14. Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/PROTOCOLO-de-ATENCI%C3%93N-a-v%C3%ADctimas-de-TRATA-de-PERSONAS-en-COLOMBIA.pdf

autoestima y salud mental"[111]. En ese sentido, la reintegración de estas personas también supone permitirles superar la condición de víctimas para que puedan recuperar su autonomía, autoestima y bienestar.

104. Consecuentemente, el Estado tiene la obligación de garantizar que las personas víctimas del delito de trata de personas puedan tener un retorno digno y reconstruir su proyecto de vida. Esta obligación incluye el deber de impedir cualquier forma de revictimización y evitar así que las instituciones perpetúen o agraven, por medio de procedimientos o trámites innecesarios, el sufrimiento derivado del episodio traumático. En este sentido, todas las instituciones estatales deben actuar de manera coordinada para facilitar una reintegración adecuada en la sociedad y asegurar que las víctimas no enfrenten situaciones estigmatizantes que puedan afectar su autoestima o comprometer su integridad.

105. En conclusión, la trata de personas es un delito que compromete varios derechos fundamentales esenciales de las personas afectadas. Este delito debe ser analizado desde un enfoque de derechos humanos y con una perspectiva de género e interseccional que permita entender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima. El Estado tiene la obligación de prevenir, sancionar y erradicar este delito, y garantizar, además, la reintegración social de las víctimas. Esto implica también evitar su revictimización, esto es, que no sean sometidas a trámites o procedimientos que intensifiquen su sufrimiento o agraven la experiencia traumática vivida.

106. Como se indicó, uno de los deberes del Estado es la garantía de reintegración de las víctimas de la trata de personas. Pues bien, uno de los aspectos más importantes para que esta reintegración sea efectiva es la posibilidad de contar con un documento de identificación, un nombre y un reconocimiento por parte del Estado. Por esta razón, en el siguiente apartado, se analizará la importancia que tiene el derecho al nombre y la personalidad jurídica en el contexto de las víctimas de este delito.

La importancia de la identificación y el nombre para las víctimas de trata de personas

107. Como se indicó antes, la personalidad jurídica permite a los individuos ser reconocidos como sujetos de derechos. El nombre en particular tiene una relación estrecha con la posibilidad que tienen las personas de identificarse en

[111] Ibid.

relación con los demás y, además, es un presupuesto para el ejercicio de derechos y deberes.

108. Por eso el derecho a la identificación personal tiene una relevancia particular para una persona que ha sido víctima del delito de trata de personas. En efecto, está demostrado que una de las modalidades de violencia ejercidas por los tratantes de personas es la retención de los documentos de identidad. En este sentido, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señaló que uno de los delitos conexos a la trata de persona es la retención de documentos de identidad[112]. Así mismo estableció que uno de los mecanismos para mantener esclavizadas a las personas es la confiscación de pasaportes, visados o documentos de identidad[113].

109. De manera similar, se ha advertido que la retención de documentos y el aislamiento tienen por fin evitar que la víctima genere lazos comunitarios y se empodere socialmente. En efecto, organizaciones especializadas en la materia subrayan que, en muchos casos, la víctima es separada de su entorno o comunidad de origen intencionalmente para que sienta que se encuentra en una situación de irregularidad administrativa que incrementa su temor a denunciar lo que está enfrentando. Esta circunstancia no solo refuerza su vulnerabilidad, sino que además la somete a una segregación social y política que dificulta su reintegración y la posibilidad de superar este tipo de episodios[114].

110. Por esta razón, uno de los deberes del Estado con las víctimas de este delito es garantizar que las personas recuperen su identidad. Así, por ejemplo, el Marco Internacional de Acción para Implementar el Protocolo sobre Trata de Personas estableció que, dentro de las obligaciones de repatriación de las víctimas que tienen los Estados, está aquella de garantizar que la persona cuente con un documento de identidad[115]. En el mismo sentido, el Protocolo de

---

[112] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). Manual para la lucha contra la trata de personas. Página 37.Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

[113] Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (2009). Manual para la lucha contra la trata de personas. Página 311. Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

[114] Fundación Espacios de Mujer(2019). Protocolo de atención a víctimas de la trata de personas en Colombia. Página 27. Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/PROTOCOLO-de-ATENCI%C3%93N-a-v%C3%ADctimas-de-TRATA-de-PERSONAS-en-COLOMBIA.pdf

[115]Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito (2009). Marco Internacional de Acción para Implementar el Protocolo sobre Trata de Personas. Página 37.Obtenido en: chrome-

atención a víctimas de la trata de personas en Colombia que realizó la Fundación Vamos Mujer estableció que dentro de las obligaciones que tiene el Estado con las víctima es poder obtener en forma oportuna, rápida y efectiva, todos los documentos que se requieran para el ejercicio de sus derechos como, por ejemplo, los documentos de identificación[116].

111. El Estado tiene un deber particular de garantizar que la persona cuente con un documento de identidad válido que le permita ejercer sus derechos. Este deber está relacionado con las obligaciones inmediatas de asistencia, sobre todo en temas de repatriación, pues en muchos casos es necesario que las víctimas puedan entrar a su país. Sin embargo, esta garantía también tiene efectos a largo plazo, pues la efectiva identificación de la víctima será uno de los aspectos esenciales para que esta pueda reintegrarse definitivamente en sociedad y pueda restablecer los lazos sociales mancillados por la explotación.

112. Por eso cobra relevancia que la víctima pueda escoger qué identidad prefiere asumir y con cual se siente mejor representada. En efecto, el derecho a la identificación no solamente tiene importancia porque permite a las personas ejercer sus derechos ante el Estado, sino también porque es un elemento simbólico que está directamente relacionado con la apropiación que la persona hace de su identidad y con la construcción de su autoestima. Cuando los tratantes confiscan los documentos de las víctimas, no solo buscan impedir su escape, sino también debilitar su agencia. La falta de una identidad priva a la persona de herramientas esenciales para interactuar tanto con las instituciones como con su entorno social, lo que afecta profundamente su capacidad para mantener vínculos y relaciones previas.

113. En este sentido, permitir que una persona víctima de trata asuma pública y socialmente la identidad que ha elegido es esencial para su reintegración, ya que le brinda la posibilidad de resignificar su experiencia[117]. Esto implica que

---

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework_for_Action_TIP.pdf

[116] Fundación Espacios de Mujer(2019). Protocolo de atención a víctimas de la trata de personas en Colombia. Página 20. Obtenido en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/PROTOCOLO-de-ATENCI%C3%93N-a-v%C3%ADctimas-de-TRATA-de-PERSONAS-en-COLOMBIA.pdf

[117] Por ejemplo, en un informe realizado por la Corporación Sisma Mujer sobre la experiencia de mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia, se constató que las mujeres sobrevivientes decidieron usar su nombre real como acto de reivindicación de la verdad. Se indicó que "quienes usaron su nombre lo hicieron además como un acto de reivindicación, con toda la firmeza y determinación y con el orgullo de sí mismas, para trasladarle la vergüenza a quienes deben tenerla: los agresores". Corporación Sisma Mujer (2019). La luz que

la persona no solo tenga la libertad de decidir cómo quiere ser identificada, sino también de construir una narrativa propia sobre su vida y su identidad después de haber sido víctima de este delito. Este proceso de autodeterminación es clave para restaurar su autonomía, fortalecer su autoestima y facilitar su reintegración social en condiciones dignas y recobrando la agencia y la capacidad de autogobernarse .

IV. CASO CONCRETO

114. En el presente caso la accionante presentó una acción de tutela porque consideró que la Registraduría Nacional vulneró sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso al cancelar su cédula de ciudadanía a nombre de *Ana Rodríguez* por medio de la Resolución No. 11201 del 21 de julio de 2014. La entidad canceló dicho documento porque advirtió que la accionante contaba con otra cédula de ciudadanía a nombre de *Amparo García*, y en esa medida concluyó que se trata de un caso de doble cedulación, prohibido por los artículos 67[118] y 68[119] del Decreto Ley 2241 de 1986.

115. La accionante explicó que en efecto cuenta con dos documentos de identidad porque cuando tenía 17 años fue víctima de una organización de trata de personas con fines de explotación sexual que la obligó a adquirir una nueva identidad. Explicó que, pocos días después de la expedición de la cédula a nombre de *Ana Rodríguez*, fue enviada a la ciudad de Yokohama, en Japón, dónde fue incorporada a una red de trata con fines de explotación sexual.

116. Afirmó que después de este episodio adoptó el nombre de *Ana Rodríguez*, en torno al cual ha construido durante 30 años toda su vida y su identidad. En ese sentido, señaló que la cancelación de su documento de identidad le ha generado varios perjuicios que afectan su vida cotidiana. En especial señaló que

---

nos queda: Documentación de casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado en Colombia. Página 23. Obtenido en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/La-luz-que-nos-queda.pdf

[118] Artículo 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: a) Muerte del ciudadano; b) Múltiple cedulación; c) Expedición de la cédula a un menor de edad; d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza; e) Perdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y f) Falsa identidad o suplantación.

[119] Artículo 68.Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificada.

no ha podido renovar su pasaporte para viajar a Colombia a visitar a su madre, quien se encuentra gravemente enferma.

117. Para resolver el presente caso, la Corte procederá a determinar si la Registraduría vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante o si, por el contrario, la actuación de la entidad fue adecuada. Para ello, en primer lugar, será necesario definir con precisión el alcance de las acciones de la entidad. Así, se analizarán las pruebas aportadas durante el trámite de la acción de tutela para establecer en detalle cuál fue el proceder de la Registraduría en el marco del proceso administrativo de cancelación del documento de identidad.

118. Acto seguido, la Corte analizará si la entidad accionada cumplió con los lineamientos normativos y jurisprudenciales que se deben respetar en este tipo de procesos. De este modo, se determinará si la Registraduría respetó las garantías del debido proceso administrativo, tuvo en consideración la situación de la accionante y respetó las obligaciones en torno a la protección de las víctimas de trata de personas.

1. Actuación adelantada por la Registraduría en el marco del proceso administrativo de doble cedulación

119. Lo primero que se observa es que en el expediente no hay pruebas sobre un procedimiento administrativo previo a la Resolución 11201 de 2014, mediante la cual se canceló la cédula a nombre de *Ana Rodríguez*. Lo único que se evidencia es que el 28 de abril de 2014 el Coordinador de Validación e Individualización de la Registraduría Nacional envió un correo electrónico a la Coordinadora de Novedades de la misma entidad en el que le informó sobre unos procesos de doble cedulación[120]. Con este documento se presentó una certificación de cotejo dactiloscópico en la que un técnico confirmó que las cédulas de *Ana Rodríguez* y *Amparo García* corresponden a la misma persona[121].

120. Con base en esos datos, el 21 de julio de 2014, la Registraduría emitió la Resolución 11201 de 2014, mediante la cual decidió cancelar, junto con muchas otras, la cédula de ciudadanía de la señora *Ana Rodríguez* por múltiple cedulación. Se destaca que dicha Resolución no expuso una motivación clara ni

[120] Respuesta enviada el 19 de noviembre de 2024 por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Documento denominado "Antecedentes Resolución _11201_2014_CC_41937668.pdf".
[121] Ibid

un análisis particular sobre el caso de la señora *Ana Rodríguez*. Únicamente en los antecedentes del acto administrativo se puede observar lo siguiente:

> "al efectuarse los cotejos dactilares a través del sistema AFIS, mediante el cual se comparan las huellas de la solicitud de las cédulas de ciudadanía, se evidenció que los ciudadanos tramitaron la expedición de dos cédulas de ciudadanía por primera vez"[122].

121. Cabe resaltar que el artículo 4 de dicha Resolución ordenó a los Registradores Municipales de cada circunscripción notificar el contenido de la decisión a los ciudadanos a quienes les fue cancelada la cédula de ciudadanía. Sin embargo, no obra ninguna prueba de dicha notificación en el expediente. Tampoco la Registraduría alegó en sus respuestas haber hecho efectiva la notificación.

122. En consecuencia, es posible afirmar que fue hasta el 9 de abril de 2024, cuando la accionante compareció ante la oficina del Consulado General de Colombia en Madrid para renovar su pasaporte, que le fue informada por primera vez la decisión de la cancelación de su documento de identidad[123]. Ese mismo día la señora *Ana Rodríguez* rindió una versión libre en la que respondió algunas preguntas sobre la expedición de sus dos documentos de identidad y solicitó que la entidad accionada le explicara por qué se llegó a dicha decisión[124].

123. Sin embargo, solo el 17 de mayo de 2024 se notificó a la accionante, ya que en esa fecha tuvo acceso directo y por primera vez a la Resolución 11201 de 2014. Ese día, el Consulado General de Colombia en Madrid le envió un correo electrónico titulado "notificación por proceso de doble cedulación sra. *Ana Rodríguez*", en el cual adjuntó la mencionada Resolución[125].

124. A este correo electrónico el Consulado anexó un escrito enviado por la Registraduría[126]. En ese escrito, la Registraduría le sugirió a la accionante adelantar un proceso de jurisdicción voluntaria si es que su deseo era preservar

---

[122] Considerando 4 de la Resolución 11201 de 2014.
[123] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 6 "Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 19 "Versión libre rendida por Ana Rodríguez en el Consulado de Colombia en España".
[124] Ibid.
[125] Expediente Digital T-10.311.719. 01EscritoTutela.pdf. Anexo 18 "Notificación por proceso de doble cedulación sra. Ana Rodríguez".
[126] Ibid.

la identidad de *Ana Rodríguez*. Dicho proceso tendría el fin de invalidar el Registro Civil de nacimiento a nombre de *Amparo García*.

125. Finalmente, se observa que el apoderado presentó una petición en la que solicitó dejar sin efectos la Resolución 11201 de 2014[127]. El 15 de noviembre de 2024 la Registraduría decidió confirmar la decisión de cancelar el documento de identidad y negar la solicitud de revocatoria[128]. La entidad justificó su decisión con base en los siguientes argumentos:

- La señora *Ana Rodríguez* señaló en la versión libre que tiene 45 años. Sin embargo, los registros civiles que sirven como base para la expedición de las cédulas de ciudadanía de *Ana Rodríguez* y *Amparo García* indican que la accionante tiene entre 49 y 50 años. Por esta razón la entidad concluyó que la información que presentó la señora *Ana Rodríguez* sobre su edad no es cierta.

- La accionante mencionó que recibió su cédula de ciudadanía cuando tenía 17 años, sin embargo, el Registro Civil con el que se expidió la cédula de ciudadanía de *Ana Rodríguez* se expidió en 1980, lo que quiere decir que la señora tenía 6 años. En ese sentido, la Registraduría afirmó que hay incongruencias en el testimonio de la accionante.

- La accionante manifestó que la cédula a nombre de *Amparo García* no fue utilizada para ninguna actividad pública o privada. Sin embargo, el documento de identidad registra un trámite de primera vez y un duplicado expedido en el año 2005.

- La accionante indicó un número de identificación de su madre que no es correcto, ya que el cupo numérico al que ella hizo referencia corresponde al número de identificación de un hombre.

- Se probó la falsedad del registro civil de nacimiento que sirvió para la expedición de la cédula de la señora *Ana Rodríguez* pues este pertenece a una persona denominada Carolina García. En ese sentido la accionante señaló que, como el registro civil no es válido, la cédula de ciudadanía no tiene fundamento legal que sustente su validez y vigencia, conforme

[127] Respuesta enviada el 18 de noviembre de 2024 por Ana Rodríguez. Documento denominado "MUB - Derecho de peticion y anexos pdf".
[128] Respuesta enviada el 18 de noviembre de 2024 por Ana Rodríguez. Documento denominado "MUB - Oficio 15NOV2024 niega revocatoria ".

al Decreto Ley 2241 de 1896. En esa medida, concluyó que no es procedente revocar la decisión de cancelar la cédula de ciudadanía a nombre de *Ana Rodríguez*.

126. Lo expuesto muestra la actuación de la Registraduría en el proceso de cancelación del documento de identidad de la accionante. Con base en ello, la Corte determinará si la entidad vulneró los derechos fundamentales de la señora *Ana Rodríguez*.

2. Garantía del debido proceso en el trámite administrativo de cancelación de la cédula.

127. En las consideraciones de esta sentencia se indicó que según la jurisprudencia de la Corte es necesario garantizar el derecho al debido proceso administrativo en el marco de los procesos de cancelación de cédulas. En ese sentido, las entidades tienen la obligación de notificar adecuadamente a las partes afectadas, darles la oportunidad a las personas de ser escuchadas y de presentar las pruebas sobre su caso.

128. Como se puede evidenciar a partir del recuento sobre las actuaciones de la Registraduría, en este caso, la entidad accionada incumplió su deber de garantizar el debido proceso administrativo, por las razones que se pasa a explicar.

129. En primer lugar, la Registraduría no notificó a la señora *Ana Rodríguez* sobre el inicio o el cierre de la actuación administrativa en la que se decidió cancelar su documento de identidad. Como se indicó en el apartado anterior, la accionante fue informada de la decisión en el año 2024, es decir 10 años después de su adopción. Además, la accionante ni si quiera fue directamente informada por la Registraduría, sino por el Consulado General de Colombia en Madrid, durante el trámite de la renovación del pasaporte.

130. Aunque la Resolución 11201 de 2014 estableció en su artículo 4 que debía notificarse a las partes afectadas, no existe prueba de si esto realmente sucedió. Es más, en la petición enviada por el apoderado de la accionante se solicitó expresamente a la entidad que indicara la manera en la que se notificó a la accionante[129], sin que se ofreciera una respuesta al respecto. Por esta razón,

[129] Respuesta enviada el 18 de noviembre de 2024 por Ana Rodríguez. Documento denominado "MUB - Derecho de petición y anexos pdf".

se puede concluir que la entidad en ningún momento le informó realmente a la ciudadana afectada sobre la decisión de cancelación de su documento.

131. En segundo lugar, a la señora *Ana Rodríguez* no se le garantizó su derecho a la defensa pues no pudo participar, pronunciarse, presentar pruebas y controvertir las decisiones que la afectaron. En efecto, al desconocer el trámite administrativo que se adelantaba en su contra, no tuvo la oportunidad de exponer su versión de los hechos ni de presentar las pruebas que justificaran su identidad y la importancia de conservarla.

132. De hecho, no existe evidencia de que se hubiera llevado a cabo un procedimiento previo a la emisión de la Resolución que permitiera a las partes involucradas pronunciarse sobre los posibles efectos de la decisión. Como se indicó, el único trámite previo a la Resolución fue el cotejo dactilar, pero no se abrieron espacios para que las partes se pronunciaran sobre la decisión. Esto, a todas luces, vulnera los principios básicos del debido proceso administrativo.

133. En tercer lugar, tampoco se observa que la entidad accionada haya cumplido con el deber de motivar la decisión de cancelar el documento de identidad. En efecto, en la Resolución 11201 de 2014 no se expusieron los fundamentos de derecho que justificaban la cancelación de los documentos de identidad, particularmente el de *Ana Rodríguez*. Como se indicó en el apartado anterior, la Registraduría basó su decisión exclusivamente en los cotejos dactilares que se realizaron y en los que se demostró que la huella de la señora *Ana Rodríguez* se encontraba en dos documentos de identidad. Ese argumentó técnico fue el único que se tuvo en cuenta, sin indagar por las situaciones particulares de las personas afectadas por esta decisión.

134. Ahora bien, es posible aceptar que la Resolución 11201 de 2014 se profirió antes de la sentencia T-023 de 2016 -en la que la Corte ordenó la creación de un procedimiento administrativo previo a la cancelación de la cédula-, y de la Resolución 12009 de 2016 -por la cual se adoptó el procedimiento interno para los casos relativos a la múltiple cedulación-. Sin embargo, vale la pena reiterar que desde 2011, cuando se profirió la sentencia T-006, la Corte Constitucional estableció que en los procesos de cancelación de cédulas de la Registraduría todas las personas tienen derecho a contar con la posibilidad de ser escuchadas antes de la cancelación de su documento. Además, otras decisiones previas a la Resolución reiteraron esta regla, y enfatizaron en que la entidad debe brindar a la persona afectada la oportunidad

de ser escuchada para que pueda controvertir la decisión y allegar las pruebas que considere pertinentes[130].

135. En suma, en el trámite de la expedición de la Resolución 11201 de 2014, la Registraduría desconoció el derecho al debido proceso administrativo de la accionante porque (i) no le notificó del inicio de la actuación ni de la resolución del procedimiento administrativo, (ii) negó los derechos de la señora *Ana Rodríguez* a ejercer su defensa y presentar pruebas dentro del trámite, (iii) y omitió el deber de motivar la Resolución.

136. Ahora bien, también es necesario analizar la decisión del 15 de noviembre de 2024, mediante la cual la Registraduría Nacional confirmó la cancelación de la cédula de ciudadanía de la señora *Ana Rodríguez*. Es importante destacar que esta decisión fue adoptada con posterioridad a la expedición de la Resolución 12009 de 2016, que estableció el procedimiento interno para los casos de múltiple cedulación. Por lo tanto, los estándares exigidos en cuanto al debido proceso administrativo en esta decisión son aún más estrictos.

137. En esta decisión la Registraduría Nacional no tuvo en cuenta los argumentos de fondo presentados por la señora *Ana Rodríguez* para solicitar la revocatoria de la decisión que canceló su documento de identidad.

138. En efecto, como se indicó en las consideraciones de esta sentencia, una de las garantías del debido proceso administrativo en los procesos de cancelación de cédula consiste en asegurar que los argumentos del ciudadano sean debidamente analizados por la Registraduría antes de tomar una decisión de fondo. Así, en virtud del artículo 9 de la Resolución 12009 de 2016[131], la Registraduría debe **dar preponderancia a la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente, siempre y cuando se demuestre que es el documento que utiliza habitualmente**. Así mismo, en virtud de los artículos 16 y 20 de dicha Resolución, en estos procedimientos se deben analizar criterios como el nombre que utiliza el ciudadano para realizar sus actividades públicas o el nombre que utilizó al registrar a sus hijos o al casarse.

---

[130] Sentencias T-308 de 2012, T-763 de 2013 y T-623 de 2014.

[131] Artículo 9. Con fundamento en la versión de los hechos y documentos recibidos, la Coordinación de Novedades decidirá de fondo la petición teniendo en cuenta los siguientes criterios: razonabilidad y proporcionalidad, principios generales del derechos, preponderancia de la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente, siempre y cuando haya demostrado que es el documento que ha utilizado en su vida pública y privada, condición de vulnerabilidad manifiesta.

139. Sin embargo, en el presente caso, ninguna de estas garantías fue aplicada. Como se expuso en el apartado anterior, en la decisión del 15 de noviembre de 2024, la Registraduría negó la solicitud de revocatoria porque consideró que (i) existen incongruencias en el relato de la accionante y (ii) porque se probó la falsedad del registro civil de nacimiento que sirvió para la expedición de la cédula de la señora *Ana Rodríguez*.

140. Sobre el primer argumento, se observa que la entidad basó su decisión en criterios formales que, además, no analizó de manera estructural. En efecto, la entidad planteó argumentos como la inconsistencia de la edad de la accionante, y, además puso en duda la veracidad de la identidad de la madre de la accionante- aspecto que claramente está probado en los documentos enviados por ella-.

141. En ese sentido, se observa que la Registraduría no tuvo en cuenta los argumentos de fondo planteados por la accionante para explicar por qué se vio forzada a solicitar dos documentos de identidad. Es decir, en ningún momento la Registraduría se pronunció sobre el hecho que la señora *Ana Rodríguez* manifestó que, desde los 17 años, fue víctima de trata de personas y fue enviada a Japón para ser explotada sexualmente. En ese sentido, omitió valorar las pruebas y las declaraciones juramentadas tanto de la accionante como de su madre, en las cuales se afirmó que *Ana Rodríguez*, cuando era menor de edad, fue coaccionada por una organización criminal para requerir un nuevo documento con un nombre distinto al que le había sido asignado al nacer, pero que con los años terminó por asumir como el propio.

142. Del mismo modo, la Registraduría tampoco tuvo en cuenta que la accionante manifestó que para ella es de suma importancia mantener la identidad de *Ana Rodríguez*. También omitió valorar el hecho de que la accionante registró a su hijo con sus apellidos y que contrajo matrimonio con el nombre de *Ana Rodríguez*.

143. Sobre el segundo argumento alegado por la Registraduría, en virtud del cual el documento de registro civil que sirvió de base para la expedición de la cédula de ciudadanía de *Ana Rodríguez* es falso, también se observa que la Registraduría no actuó conforme a los procedimientos establecidos en los casos en los que se demuestra la existencia de múltiples registros civiles dentro del proceso de doble cedulación.

144. En efecto, la Registraduría debió aplicar lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución 12009 de 2016[132], el cual establece que se debe resolver la petición considerando criterios como la situación de vulnerabilidad de la persona y el documento de identificación que esta quiere conservar[133]. En particular, el parágrafo de dicho artículo establece que, si el ciudadano manifiesta la existencia de dos registros civiles, corresponde a la entidad tomar las medidas pertinentes para corregir esta irregularidad, pues, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 65 del Decreto Ley 1260 de 1970[134], la entidad tiene la potestad de cancelar o mantener vigentes los registros civiles de los ciudadanos colombianos.

145. A partir de todo lo anterior, se concluye que la decisión emitida el 15 de noviembre de 2024 por la Registraduría vulneró el derecho al debido proceso de la accionante. En efecto, la entidad argumentó que existían inconsistencias en el relato de la accionante; sin embargo, ello no justifica que el proceso administrativo se haya adelantado sin el cumplimiento de las garantías mínimas del debido proceso. Además, la entidad no tuvo en cuenta los argumentos que la señora *Ana Rodríguez* presentó para solicitar la revocatoria de la decisión ni aplicó los principios orientadores que deben regir estos casos, en especial aquel que ordena garantizar la prevalencia de la identidad que el ciudadano prefiera conservar.

---

[132] Artículo 10 de la Resolución 12009 de 2016: Si las cédulas de ciudadanía incursas en múltiple cedulación e intento de múltiple cedulación hubieren sido expedidas o tramitadas con base en registros civiles de nacimiento, se decidirá de fondo la petición teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo anterior. No obstante, en el acto administrativo quedará consignado que se remitirá el expediente a la Dirección Nacional de Registro Civil para que oriente al colombiano sobre el procedimiento administrativo o judicial para normalizar su situación frente al registro civil, haciendo claridad si el colombiano reconoció haber tramitado más de un registro civil de nacimiento o no. Parágrafo: una vez adelantado el procedimiento administrativo, si el colombiano manifiesta que tramitó uno o más registros civiles de nacimiento que no concuerdan con su verdadera identidad, se pondrá en conocimiento de la Dirección Nacional de Registro Civil para la respectiva cancelación, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 65 del Decreto Ley 1260 del 27 de julio de 1970, el cual señala: "La Oficina Central dispondrá la cancelación de la inscripción, cuando compruebe que la persona objeto de ella ya se encuentra registrada".

[133] El artículo 10 de la Resolución 12009 de 2016 establece que "se decidirá de fondo la petición teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo anterior". Como se indicó, los principios que consagra el artículo 9 son los siguientes: (i) la razonabilidad y proporcionalidad; (ii) los principios generales del derecho; (iii) la preponderancia de la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente, siempre y cuando se demuestre que es el documento que utiliza habitualmente y (iv) la condición de vulnerabilidad manifiesta.

[134] Art. 65.- Hecha la inscripción de un nacimiento, la oficina central indicará el código o complejo numeral que corresponde al folio dentro del orden de sucesión nacional, con el que marcará el ejemplar de su archivo y del que dará noticia a la oficina local para que lo estampe en el suyo. La oficina central dispondrá la cancelación de la inscripción, cuando compruebe que la persona objeto de ella ya se encontraba registrada.

146. Con este proceder, como se analizará a continuación, no solo se desconocieron los derechos de la accionante al debido proceso administrativo, sino que también se produjo una significativa revictimización en su contra.

3. Condición de vulnerabilidad y revictimización de las víctimas de trata de personas

147. En este caso la Corte observa con preocupación que las vulneraciones a los derechos de la accionante no solo se generaron cuando se expidió la Resolución 11201 de 2014 sino también en la decisión del 15 de noviembre de 2024, cuando ya estaba vigente la Resolución 12009 de 2016, que establecía el deber de garantizar los derechos de las personas afectadas por los trámites administrativos de doble cedulación.

148. En ese sentido se puede concluir que, con su actuación, la Registraduría Nacional revictimizó a la accionante y, en consecuencia, desconoció las obligaciones que el Estado colombiano tiene con las víctimas del delito de trata de personas. En efecto, como lo establece el artículo 4º del Decreto 1069 de 2014, la Registraduría es una de las entidades a cargo de implementar el Programa de Asistencia y Protección a Víctimas de la Trata de Personas, y en consecuencia dicha entidad tiene la obligación de tener en cuenta las medidas, mecanismos y proyectos que están encaminados a garantizar la prestación de servicios de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas.

149. Como se indicó en esta sentencia, la trata de personas debe abordarse desde un enfoque integral de derechos humanos, lo que implica que, más allá de cualquier denuncia penal que esté en curso o el avance de un proceso judicial, **todas las instituciones deben garantizar atención adecuada a las personas que manifiesten haber sido víctimas de este delito.**

150. Así, ante los hechos presentados por la señora *Ana Rodríguez* que constituyen un indicio suficiente para inferir la posible existencia de fines de explotación hacia una persona, se debieron adoptar las medidas el Programa de Asistencia a Víctimas, como lo establece el artículo 5º del Decreto 1069 de 2014. Por lo tanto, la Registraduría tenía el deber de implementar todas las medidas necesarias para garantizar una atención integral y adecuada a la accionante desde que presentó las razones que explicaron su situación de doble cedulación.

151. Una atención adecuada a las víctimas requiere adoptar un enfoque de derechos e interseccional que ubique en el centro a la persona afectada y considere sus condiciones específicas, como el género, su situación social, cultural y económica. Sin embargo, en este caso, la Registraduría no implementó dicho enfoque pues omitió considerar el relato que presentó la accionante, sino que, además, la sometió a una serie de trámites y procesos administrativos desgastantes, lo que agravó la angustia causada por la situación que vivió cuando fue incorporada a una red de explotación sexual.

152. Al respecto, se destaca que la accionante señaló, en el vídeo que envió como prueba a esta Corporación, que después de haber escapado de la organización criminal para ella ha sido imposible "echar raíces en Colombia" porque ni su familia ni su entorno ve con buenos ojos lo que le sucedió[135]. En ese sentido, manifestó que nunca pudo volver a reintegrarse en su contexto social, razón por la cual decidió migrar a España[136]. Así, queda claro que el trámite al que ha sido sometida la accionante por la Registraduría no solo refuerza este sentimiento de exclusión, sino que además obstaculiza su reintegración y bloquea cualquier posibilidad de reconstruir un proyecto de vida después de las experiencias que enfrentó.

153. Por tanto, la entidad no consideró la importancia de garantizar la identificación de una persona que denuncia haber sido víctima del delito de trata de personas. El documento de identidad no solo es esencial para que la señora *Ana Rodríguez* pueda realizar trámites cotidianos y administrativos, sino que también representa una parte fundamental de su reconstrucción personal tras lo ocurrido.

154. Como se señaló en esta sentencia, la identidad y el nombre tienen un profundo valor simbólico para las víctimas de trata de personas, ya que una de las formas de violencia ejercida en estos contextos es el despojo de su identidad y nombre. Permitirles apropiarse nuevamente de su identidad y nombre no solo restaura este aspecto fundamental, sino que también constituye un mecanismo para ayudarlas a construir una nueva versión de sí mismas, una que trascienda el episodio traumático y les permita recuperar su dignidad.

155. Además, la accionante manifestó que para ella es muy importante poder acompañar a su madre porque está muy enferma. En esa medida, la negación de

[135] Respuesta enviada el 18 de noviembre de 2024 por Ana Rodríguez. Documento denominado "MUB - Testimonio Ana Rodríguez oral" Minuto 11, 12 y 13.
[136] Ibid.

su pasaporte basado en una formalidad administrativa también lesiona de manera desproporcionada aspectos de su vida que son importantes para su reintegración, como son la unidad familiar y el fortalecimiento de sus vínculos afectivos.

156. Por último, conviene pronunciarse sobre la decisión del Juzgado Octavo Civil Municipal de Manizales en el marco del proceso de jurisdicción voluntaria para la corrección y cancelación del registro civil de nacimiento. Se evidencia que el 10 de mayo de 2024 la Registraduría Nacional le sugirió a la accionante que, si lo que pretende es mantener la identidad de *Ana Rodríguez*, debe adelantar un proceso de jurisdicción voluntaria, con el fin de invalidar el Registro Civil de nacimiento a nombre de *Amparo García*.

157. En respuesta, la accionante inició dicha acción para pedir la cancelación del Registro Civil a nombre de *Amparo García*. Sin embargo, el 23 de octubre de 2024 el Juzgado Octavo Civil Municipal de Manizales decidió negar sus pretensiones. Para fundamentar su decisión la autoridad judicial señaló, por un lado, que en virtud del artículo 65[137] del Decreto 1260 de 1970[138], la Registraduría Nacional del Estado Civil también es competente para anular el registro civil de nacimiento de las personas; por otro lado, indicó que en el presente caso esto no es posible cancelar el documento de la accionante porque no se configuran ninguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 104[139] del Decreto 1260 de 1970.

158. Como puede observarse, la Registraduría Nacional también tiene la competencia para cancelar el registro civil a nombre de *Amparo García*. Sin embargo, la entidad optó por remitir a la accionante a otra autoridad para que iniciara un proceso judicial en el que solicitara la nulidad del registro de *Amparo García*, cuando en realidad eso no es posible porque no se configura ninguna

[137] Artículo 65.Hecha la inscripción de un nacimiento, la oficina central indicará el código o complejo numeral que corresponde al folio dentro del orden de sucesión nacional, con el que marcará el ejemplar de su archivo y del que dará noticia a la oficina local para que lo estampe en el suyo. La oficina central dispondrá la cancelación de la inscripción, cuando compruebe que la persona objeto de ella ya se encontraba registrada.
[138] Por el cual se expide el estatuto del registro del estado civil de las personas.
[139] Artículo 104.- Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones: 1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia. 2. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción. 3. Cuando no aparezca la fecha y lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario. 4. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos en estos. 5. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de ésta.

de las causales de nulidad establecidas en el artículo 104[140] del Decreto 1260 de 1970. Esta remisión reiterada a diferentes instancias resulta desgastante para la accionante, pues implica que debe exponer su caso una y otra vez, y genera su revictimización.

159. En efecto, este tipo de procesos no solo agotan emocional y psicológicamente a las víctimas, sino que también vulneran sus derechos fundamentales, pues las obligan a revivir y detallar constantemente las circunstancias traumáticas que enfrentaron. En ese sentido se evidencia que, con este proceder, la Registraduría Nacional, en lugar de garantizar una solución eficiente y respetuosa, perpetuó una situación de desprotección y revictimización hacia la accionante.

Conclusión y remedios constitucionales

160. A partir de todo lo anterior, la Corte concluye que la Registraduría vulneró los derechos fundamentales al nombre, al debido proceso, a la personalidad jurídica y también a la dignidad de la señora *Ana Rodríguez* porque: (i) desconoció los derechos al debido proceso de la accionante pues nunca la notificó de la decisión de cancelación del documento ni tampoco le garantizó la oportunidad de pronunciarse (ii) desconoció las obligaciones que tienen todas las instituciones del Estado de prestar una atención integral a las víctimas de la trata de personas, en especial el deber de reintegrarlas en la sociedad y evitar su revictimización.

161. Por lo anterior, la Corte procederá a revocar las sentencias emitidas por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá el 02 de julio de 2024 y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 05 de agosto de 2024 y amparará los derechos de la ciudadana *Ana Rodríguez*. Para garantizar la restitución integral de los derechos de la accionante, la Corte ordenará, en consideración a las particularidades del presente caso, los siguientes remedios judiciales:

- Se dejará sin efectos la Resolución 11201 de 2014, mediante la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil decidió cancelar la cédula de

[140] Artículo 104.- Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones: 1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia. 2. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción. 3. Cuando no aparezca la fecha y lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario. 4. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos en estos. 5. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de ésta.

ciudadanía de la señora *Ana Rodríguez* por el fenómeno de múltiple cedulación. En su lugar, se ordenará a esa entidad que reinicie el proceso administrativo con apego a los presupuestos del debido proceso en los términos en los que se explicó en esta sentencia. En el marco de dicho proceso, la entidad deberá: (i) tener en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encontraba la víctima al momento de expedición de su documento de identidad; (ii) respetar los principios establecidos en los artículos 9, 16 y 20 de la Resolución 12009 de 2016, en especial el deber según el cual se debe dar preponderancia a la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente; (iii) tener en cuenta las razones de fondo que presentó la accionante; y (iv) evitar cualquier escenario de revictimización. Concluido el trámite, la Registraduría deberá garantizar que la accionante cuente con un registro civil válido que coincida con el cupo numérico de la cédula que la identifica.

- Adicionalmente se destaca que la accionante demostró que ha construido su proyecto de vida en torno a la identidad de *Ana Rodríguez*. Esto se evidencia en el hecho de que su pasaporte y su documento de residencia en España registran dicho nombre. En consecuencia, es posible concluir que si la accionante utiliza el nombre *Amparo García* al viajar se podría comprometer su estatus migratorio y afectar su situación legal en ese país. Por esta razón, se ordenará a la Cancillería que, como medida provisional, entregue a la accionante un pasaporte de emergencia a nombre de *Ana Rodríguez* para garantizar su retorno a Colombia y poder visitar a su madre enferma, mientras se adelantan los trámites necesarios para regularizar su situación frente al registro civil y la cédula de ciudadanía.

- Se instará al Ministerio del Interior a que, si la accionante lo desea, dé inicio a la Ruta de Protección y Asistencia para las Víctimas de Trata de Personas y, en ese marco, establezca un eventual acompañamiento social, jurídico y psicológico a la accionante.

- Se reiterará la orden tercera de la Sentencia T-183 de 2023 para que la Registraduría Nacional del Estado Civil fortalezca el plan de contingencia orientado a identificar vicios dentro del procedimiento administrativo de anulación de registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas de ciudadanía. Si bien la presente decisión se basa en un supuesto fáctico distinto al de la Sentencia T-183 de 2023—en la que se analizó el caso de una ciudadana venezolana cuya cédula de

ciudadanía fue cancelada por presunta falsa identidad—, la Corte observa que la problemática estructural en el procedimiento de cancelación de cédulas persiste. Este patrón reiterado constituye una situación grave que podría afectar tanto a la accionante como a otras personas en circunstancias similares.

- Por último, se observa que en el escrito de tutela la accionante señaló que fue víctima de un hecho punible relacionado con el delito de trata de personas. Por esta razón, se enviará una copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación para que investigue la posible comisión de alguna conducta punible, de conformidad con los hechos expuestos por la accionante en el escrito de tutela.

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las sentencias emitidas por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá el 02 de julio de 2024 y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 05 de agosto de 2024. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la dignidad, al debido proceso, al nombre y a la personalidad jurídica de la señora *Ana Rodríguez*.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 11201 de 2014 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto de la accionante. En consecuencia, **ORDENAR** a dicha entidad que reinicie el proceso administrativo con apego a los presupuestos del debido proceso administrativo en los términos en los que se explicó en esta sentencia. En el marco de dicho proceso, la entidad deberá: (i) tener en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encontraba la víctima al momento de expedición de su documento de identidad; (ii) respetar los principios establecidos en los artículos 9, 16 y 20 de la Resolución 12009 de 2016, en especial el deber según el cual se debe dar preponderancia a la cédula de ciudadanía que el ciudadano solicita que se deje vigente; (iii) tener en cuenta las razones de fondo que presentó la accionante; (iv) evitar cualquier escenario de revictimización de la accionante. Concluido el trámite, la Registraduría deberá garantizar que la accionante cuente con un registro civil válido que coincida con el cupo numérico de la cédula que la identifica. La Registraduría tendrá un plazo máximo de un (1) mes para dar por finalizado el proceso administrativo de cedulación de la ciudadana *Ana Rodríguez*. Mientras se surte dicho

procedimiento, la accionante podrá identificarse para todos los efectos y trámites el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la cédula de ciudadanía correspondiente a *Ana Rodríguez*.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que entregue a la accionante, cómo medida provisional y dentro de un plazo máximo de diez (10) días, un pasaporte de emergencia a nombre de *Ana Rodríguez* para garantizar su retorno a Colombia mientras se adelantan los trámites necesarios para regularizar su situación frente al Registro Civil y la cédula de ciudadanía.

CUARTO. INSTAR al Ministerio del Interior a que, si la accionante lo desea, dé inicio a la Ruta de Protección y asistencia para las víctimas de trata de personas y, en ese marco, establezca un eventual acompañamiento social, jurídico y psicológico a la accionante

QUINTO. REITERAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil la orden 3° de la Sentencia T-183 de 2023, en el sentido de que "(…) diseñe y formule un plan de contingencia que permita identificar las razones que ocasionaron los vicios identificados al interior del procedimiento de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía. Asimismo, ese programa deberá incluir medidas conducentes a superar la problemática identificada (…)" y las circunstancias que afectaron el derecho fundamental al debido proceso del accionante expresadas en esta sentencia. Dada de la antigüedad de dicha sentencia, la Registraduría tendrá un plazo máximo de seis (6) meses para dar cumplimiento a esta orden.

SEXTO. REMITIR una copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación para que, dentro de sus competencias, investigue la posible comisión de alguna conducta punible, de conformidad con los hechos expuestos por la accionante en el escrito de tutela.

SÉPTIMO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General