

Sentencia T-1000/12

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Fundamental

Desde una perspectiva constitucional esta Corporación ha precisado que el derecho a la personalidad jurídica es resultado de una reivindicación histórica que ha permitido reconocer que todo ser humano, por su sola existencia, debe ser entendido como un sujeto de derechos. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es, entonces, el que materializa en primer lugar el principio rector de la dignidad humana, y proscribe con ello toda manifestación racista o totalitaria en contra de la libertad del hombre, al concretar que todo ser humano es titular de derechos por su mera condición de persona.

CEDULA DE CIUDADANIA-Importancia y función dentro del ordenamiento jurídico colombiano

CEDULA DE CIUDADANIA-Mecanismo idóneo para identificar a las personas, acreditar la ciudadanía y ejercer derechos civiles y políticos

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Personas en condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad

Con fundamento en el artículo 13 Superior, la Corte Constitucional ha expresado que los sujetos de especial protección son “aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva”. Se trata entonces de individuos cuyas condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad justifican una protección reforzada tanto por los particulares como por las autoridades públicas. Dentro de los grupos poblacionales beneficiarios de esta especial atención, sin pretender ser exhaustivos, se encuentran: “los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”.

CEDULA DE CIUDADANIA-Caso de mujer de 72 años que se identificó legalmente por más de 50 años con un medio de identificación incorrecto causándole problemas para acceder a los servicios de salud y pensiones

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA Y SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Orden al BBVA y a la Nueva EPS continuar prestando el servicio de pensiones y salud y corregir y actualizar sus bases de datos de la accionante

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA Y SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Orden a la Registraduría Nacional del Estado Civil entregar a la accionante certificado que explica el error presentado y que sirva como prueba ante cualquier autoridad pública o privada

Referencia: Acción de tutela de Carmen Luz Robles Benavides contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros (T-3.576.182).

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (2012).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por la Sala Segunda de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en única instancia, en el expediente de tutela T-3.576.182.

I. ANTECEDENTES.

Carmen Luz Robles Benavides interpuso acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad social y el mínimo vital, ante la negativa de la entidad demandada de corregir el cupo numérico de su cédula de ciudadanía, el cual asegura fue modificado durante el trámite de renovación de su documento de identidad. Fundamenta su solicitud en los siguientes:

1. Hechos.

1. Relata la accionante que con ocasión de la renovación obligatoria de su cédula de ciudadanía, la Registraduría Nacional incurrió en un error al cambiarle su número de identificación 22.681.598, el cual le fue asignado desde el año de 1961, por el número 22.861.598. Asegura que dada su



avanzada edad (72 años) y “*con la poca vista*”¹ que tiene, no se dio cuenta de la variación al momento de recibir el documento.

2. Manifiesta que la alteración en el orden de los dos dígitos, le “*ha causado un perjuicio insuperable que ha puesto en riesgo mi vida al no poder cobrar la pensión en el banco BBVA desde el mes de septiembre del 2011, y no poder acudir al médico*”². En el mismo sentido, advierte que sus “*deudas ya no dan espera, el vale de la tienda me lo cerraron desde el mes de enero de 2011. Y a mis 72 años, no puedo trabajar ya que dependía de mi hijo que murió*”³.

3. Señala que radicó una petición ante la Registraduría Nacional el 19 de diciembre de 2011, solicitando la corrección del número de identificación y que se le expidiese una certificación para poder reclamar su pensión ante el banco. No obstante, hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, la entidad no había dado respuesta alguna.

4. Con fundamento en lo anterior, la señora Carmen Luz interpuso acción de tutela el 13 de junio de 2012 en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar que dicha entidad le estaba vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad social y el mínimo vital. Con base en lo anterior, solicitó que (i) se expidiese nuevamente su cédula de acuerdo con el número de identificación que originalmente le fue asignado y (ii) que se otorgase una solución temporal para asistir al médico y cobrar las mesadas pensionales que no había podido reclamar desde septiembre de 2011. Por último, pone de presente que no sabe leer ni escribir.

2. Trámite procesal.

Mediante auto del 21 de junio de 2012, el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Segunda Civil-Familia, admitió la demanda de tutela y corrió traslado al Registrador Nacional del Estado Civil para que se pronunciase acerca de los hechos materia de la acción.

3. Contestación de la entidad demandada.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil se opuso a la demanda de tutela instaurada. En primer lugar, propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva, por considerar que “*la función de identificación no está en cabeza del señor Registrador Nacional del Estado Civil sino en el Registrador Delegado para el Registro Civil y la identificación y el Director Nacional de Identificación conforme al decreto 1010 de 2000*”⁴.

¹ Cuaderno único de tutela, folio 1. En adelante los folios citados hacen referencia a este cuaderno, salvo aclaración expresa en sentido contrario.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Folio 45.

Respecto al caso concreto aseveró que *“la Entidad no incurrió en error alguno en cambiar el número de la cédula de ciudadanía, por cuanto desde el momento en que se le expidió la cédula de ciudadanía le fue asignado el cupo numérico 22.861.598”*. Luego de consultar el ANI (Archivo Nacional de Identificación), estableció que la cédula de ciudadanía número 22.681.598 fue expedida el 23 de marzo de 1959 en Soledad-Atlántico, a nombre de la señora María del Carmen Robles Charris, documento cuyo estado a la fecha se encuentra cancelado mediante Resolución 9236 de 2010, por muerte de la portadora.

Igualmente afirmó que no se le había conculcado ningún derecho fundamental a la accionante ya que *“el concepto respecto al reconocimiento de la personalidad jurídica del accionante a través de la cédula de ciudadanía ha evolucionado acorde al ordenamiento jurídico actual, por cuanto se admiten otros medios para efectos de identificar a las personas”*⁵. Para ello trajo a consideración algunas normas del Código Procesal Civil⁶, del Estatuto Notarial⁷ y de la legislación antitrámite⁸, para sostener que el ordenamiento jurídico deja abierta la posibilidad de que en ciertas circunstancias las personas sean identificadas mediante mecanismos distintos a la cédula.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Segunda de Decisión Civil-Familia, mediante sentencia de única instancia del 27 de junio de 2012, decidió no proteger los derechos invocados por carencia actual de objeto. Luego de citar *in extenso* la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y protección del derecho fundamental de petición, concluyó que en la actualidad no se puede afirmar que exista vulneración alguna por cuanto la entidad accionada dio respuesta de fondo en el transcurso de la demanda.

Adicionalmente, con fundamento en las pruebas aportadas por la entidad accionada, avaló la posición de la Registraduría Nacional según la cual no se incurrió en error alguno, por cuanto desde el momento en que se le expidió la cédula a la señora Carmen Luz Robles Benavides, le fue asignado el cupo numérico 22.861.598, y no el 22.681.598 que pertenece a otra persona ya fallecida.

III. PRUEBAS.

La accionante adjuntó con su escrito de tutela los siguientes documentos:

- i- Derecho de petición radicado ante la Registraduría Nacional el 19 de diciembre de 2011, por medio del cual solicita la corrección del número

⁵ Folio 47.

⁶ Artículo 227.

⁷ Decreto Ley 960 de 1970, art. 24.

⁸ Decreto 019 de 2012, arts. 18 y 25.

de cédula y que se le expida una certificación a fin de poder identificarse ante el Banco y cobrar la pensión (fl. 4).

ii- Copia de la cédula antigua⁹ (fl. 5).

iii- Copia del carné que la acredita como afiliada cotizante al régimen contributivo por medio de la Nueva EPS con número de identificación 22.681.598 (fl. 6).

iv- Copia de los comprobantes de pago de la mesada pensional del ISS correspondientes a los meses comprendidos entre enero y septiembre de 2011¹⁰, a nombre de Carmen Robles Benavides con número de identificación 22.681.598 (fl. 6-10).

v- Certificado de supervivencia del 13 de junio de 2011 ante el Notario 12 de Barranquilla, quien da fe de que compareció Carmen Luz Robles Benavides, con cédula de ciudadanía 22.681.598 de Corozal-Sucre, con el objetivo de demostrar su existencia (fl. 11).

vi- Copia de la nueva cédula de ciudadanía con número 22.861.598¹¹ (fl. 12).

vii- Certificado de supervivencia del 29 de marzo de 2012 ante el Notario 7º de Barranquilla, quien da fe de que compareció Carmen Luz Robles Benavides, con cédula de ciudadanía 22.861.598 de Corozal-Sucre, con el objetivo de demostrar su existencia (fl.12).

viii- Copia de la Resolución No. 001925 de 1999 del Instituto de Seguros Sociales- Seccional Atlántico, por medio de la cual se resuelve conceder pensión de sobrevivientes por el fallecimiento del afiliado Luis C. Suárez Robles, a partir del 30 de diciembre de 1997, a Carmen Robles Benavides como beneficiaria identificada con cédula número 22.681.598 (fl. 13).

ix- Copia del registro civil de nacimiento, la cédula de ciudadanía y el registro de defunción de Luis Carlos Suárez Robles (fl. 14-16).

x- Acta eclesiástica de bautismo de Carmen Luz Robles Benavides (fl. 17).

IV. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN.

1. Mediante auto del 8 de octubre de 2012, la Sala Quinta de Revisión, atendiendo (i) la palpable condición de vulnerabilidad de la accionante¹², (ii) la certeza del perjuicio irremediable que se cernía sobre la misma¹³ y que (iii)

⁹ El número de identificación es ilegible en su mayoría, pero figura a nombre de Carmen Luz Robles Benavides, nacida el 21 de julio de 1940 en Corozal, expedida el 18 de diciembre de 1961 y con una anotación en el sentido de que la portadora manifestó no saber firmar.

¹⁰ Excepto el mes de junio.

¹¹ A nombre de Carmen Luz Robles Benavides, nacida el 21 de julio de 1940 en Corozal, expedida el 18 de diciembre de 1961 y con la anotación de que la portadora no firma.

¹² Con 72 años, de condición analfabeta, sin servicio de salud ni ingresos económicos adicionales a la ayuda de su yerno y una hija, y habiendo soportado casi un año de haberse suspendido la mesada pensional a la que asegura tener un derecho ya reconocido.

¹³ Así justificó el auto la procedencia de la medida provisional: “En este sentido, y especialmente tratándose de derechos fundamentales de marcado contenido prestacional como lo es el sistema de aseguramiento en pensiones, la certeza se predica del perjuicio irremediable que resultaría producto de la pasividad del juez constitucional, mas no con respecto a la titularidad del derecho. En consecuencia, al momento de proferir una orden provisional resulta suficiente un alto grado de convencimiento del fallador sobre el derecho subjetivo, pero no hace falta una certeza absoluta para que el juez constitucional intervenga de forma

las pruebas aportadas evidenciaban, *prima facie*, un error en la expedición del documento de identidad¹⁴, consideró necesaria la intervención urgente del juez constitucional para precaver que la violación se tornase más gravosa o que resultase ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor de la solicitante.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala ordenó provisionalmente que la Nueva EPS seccional Barranquilla garantizase la continuación en la atención médica requerida por la señora Carmen Luz Robles Benavides. Igualmente, se ofició al Instituto de Seguros Sociales y al centro de servicios del banco BBVA en la ciudad de Barranquilla para que autorizaran, en forma inmediata, la reanudación del pago de la mesada pensional reconocida mediante Resolución 1925 del 25 de junio de 1999, hasta tanto se resolviese de forma definitiva la confusión numérica. Esta medida no implicaba el pago retroactivo de meses anteriores.

Adicionalmente, se consideró necesario vincular directamente a la Nueva EPS, al Instituto de Seguros Sociales y al Banco BBVA, en tanto que (i) son las personas jurídicas que ostentan una obligación primaria respecto a la satisfacción de los derechos fundamentales que se encuentran en discusión, (ii) la decisión que se tome en la sentencia de revisión podría involucrarlos directamente, y (iii) atendiendo a la condición de debilidad manifiesta de la accionante y que se encuentra en riesgo su propia supervivencia, se decidió integrar el contradictorio en sede de revisión. Se aprovechó, además, para preguntarles cómo verificaban tales entidades la identidad de sus usuarios y si existía algún manual interno que regulara los problemas de individualización que pudiesen surgir en el curso de sus actividades.

2. En respuesta a dicha providencia, la accionante hizo llegar una fotocopia ampliada y a color de su antiguo documento de identidad, en la cual se lee el cupo numérico 22.(?)81.598, permaneciendo aún ilegible uno de los dígitos.

3. No obstante lo anterior, la contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil reivindica la versión de la accionante al poner de presente que efectivamente ocurrió un error en la expedición del documento de identificación de Carmen Luz Robles Benavides, por las siguientes razones:

“Que de conformidad con la tarjeta de preparación No de Película 3404, tramitada a la señora CARMEN LUZ ROBLES BENAVIDES, se observa que el 18 de diciembre de 1961 en Cúcuta (Norte de

urgente a fin de precaver una violación intolerable de garantías constitucionales que, prima facie, se encuentran acreditadas en el expediente de tutela”.

¹⁴ La Sala de Revisión encontró que, en contravía de lo expuesto por la Registraduría Nacional, el nombre de Carmen Robles Benavides se encontraba asociado con el número de identificación 22.681.598 en los siguientes documentos: (a) Resolución 001925 de 1999 del Instituto de Seguros Sociales- Seccional Atlántico, por medio de la cual se resuelve conceder pensión de sobrevivientes por el fallecimiento del afiliado Luis C. Suárez Robles; (b) carné de salud como cotizante afiliada a la Nueva EPS; (c) ocho comprobantes de pago de la mesada pensional del ISS correspondientes a los meses comprendidos entre enero y septiembre de 2011; (d) Certificado de supervivencia del 13 de junio de 2012 ante el Notario 12 de Barranquilla. A igual resultado se llegó luego de revisar el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) y la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Fosyga.

Santander)¹⁵, fecha para la cual la señora tramitó la cédula de ciudadanía por primera vez, se presentó un error al bajar el ángulo de la cédula de ciudadanía que correspondía a la señora ROBLES BENAVIDES, incorporando como número de cédula el 22.681.598, cuando el correcto era el 22.861.592¹⁶. Error que fue cometido el 18 de diciembre de 1961 por la Registraduría municipal de Corozal (Bolívar)”¹⁷.

Adicionalmente, el informe dactiloscópico adjunto concluyó que el cupo numérico 22.861.598 “no presenta suplantación, ni doble cedulación, el error se encuentra el momento de digitar la información al ángulo, razón por la cual la portadora de este documento es la titular, señora Carmen Luz Robles Benavides”¹⁸.

En razón de lo anterior, la Registraduría Nacional manifestó que no era procedente habilitar el cupo numérico 22.681.598 a la accionante, por cuanto éste nunca le correspondió. No obstante, para subsanar dicha inconsistencia expidió una constancia que acredita las circunstancias de tiempo, modo y lugar que condujeron al yerro presentado, con destino a todas las autoridades públicas o privadas que así lo requieran¹⁹.

Respecto al mecanismo idóneo de identificación de los colombianos, aseveró que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 39 de 1961 la cédula de ciudadanía es el instrumento con el cual los colombianos mayores de edad pueden identificarse en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales. No obstante, advirtió que ante la presencia de otros medios de identificación como la contraseña, es facultad de cada entidad pública o privada reglamentar qué documentos exige al usuario para acceder a sus servicios:

“Por lo anterior, corresponde tanto a la (sic) Entidades Públicas como Privadas y demás particulares, como en general a todas aquellas Entidades que celebren cualquier tipo de negocio jurídico definir o reglamentar, mediante qué documentos pueden identificarse los usuarios para acceder a sus servicios, diferentes a la cédula de ciudadanía, o en los casos en los cuales los ciudadanos no cuentan con ese documento de identificación”²⁰.

4. El apoderado judicial de la Nueva EPS informó que la señora Carmen Luz Robles Benavides registra como fecha de afiliación el 1º de agosto de 2008, pero que la misma fue retirada el 30 de agosto 2012 “debido a que desde el mes de abril de 2012 su ente pensional no realiza pagos a Nueva Eps”²¹. En

¹⁵ En realidad la cédula fue expedida en Corozal (Bolívar), como se observa en la película 3404. Fl. 70.

¹⁶ Este es otro error de digitación porque la cédula que realmente corresponde a la accionante, según las pruebas aportadas por la Registraduría, termina en 8 y no en 2.

¹⁷ Cuaderno de Revisión, folio 67.

¹⁸ Cuaderno de Revisión, folio 74.

¹⁹ Cuaderno de Revisión, folio 137-138.

²⁰ Cuaderno de Revisión, folio 69.

²¹ Cuaderno de Revisión, folio 30.

todo caso, declaró que en cumplimiento de la medida provisional proferida por esta Corporación afilió nuevamente a la accionante. En relación con el método de identificación de sus usuarios adujo que ello *“se verifica con el documento de afiliación que registra en nuestra base de datos”*²². Por último, frente al cuestionamiento por un manual interno de procedimientos que regule los problemas en torno a la correcta identificación del afiliado, se limitó a manifestar que la empresa *“se rige con la normatividad establecida”*²³.

5. La entidad financiera BBVA declaró que para efectos de realizar los pagos de mesadas pensionales, *“el usuario debe exhibir el documento de identidad el cual permite individualizar al pensionado, cuyos datos deben coincidir exactamente con el listado que el ente pagado remite al Banco”*²⁴. En el evento de presentarse alguna irregularidad como el deterioro del documento o porque el mismo se hubiera extraviado o sea ilegible, *“se instruye al usuario y/o consumidor financiero para que obtenga el duplicado por conducto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, previa expedición de la contraseña por parte de dicha autoridad pública”*²⁵. Cuando ello ocurre *“la oficina sucursal respectiva coordina lo pertinente con el área de Asesoría Jurídica de Negocio Bancario a efectos de brindar la mejor solución a quien acuda en tales condiciones”*²⁶, aunque recalcó que son eventos verdaderamente excepcionales.

6. Colpensiones, por su parte, reportó que Carmen Robles Benavides, quien se identifica con la C.C. 22.681.598 de acuerdo con los datos del sistema de Información de Nómina de Pensionados, *“es beneficiaria actualmente de pensión de sobreviviente y se encuentra suspendida desde la nómina de abril de 2012 inclusive, por no cobro de las mesadas desde de (sic) noviembre de 2011 hasta marzo de 2012”*²⁷. En este mismo sentido, informó que las mesadas pensionales que no son cobradas dentro de un tiempo determinado, son reintegradas por las entidades financieras a Colpensiones (antes el ISS) y dejadas como habilitadas para el pago del pensionado al momento que lo solicite, aunque sujetas a la prescripción que establece la ley²⁸.

Manifestó igualmente que la accionante acudió a las instalaciones de la entidad el día 8 de octubre de 2012, para solicitar la actualización de datos, *“acción que no fue posible realizar, debido a que el número de documento relacionado en el formulario de actualización y la copia del documento de identidad aportada por la afiliada, no coinciden”*²⁹.

²² Cuaderno de Revisión, folio 31.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Cuaderno de Revisión, folio 44.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cuaderno de Revisión, folio 42.

²⁸ En el caso concreto de la accionante, señaló que *“[a]ctualmente en el sistema de nómina de pensionados están habilitadas para el pago las mesadas de los meses de noviembre de 2011 a marzo de 2012”*.

²⁹ Cuaderno de Revisión, folio 43.

7. Mediante auto del 25 de octubre de 2012³⁰, el Magistrado sustanciador requirió a Colpensiones para que verificara a partir del registro civil de nacimiento del causante Luis Carlos Suárez Robles si la señora Carmen Luz Robles Benavides era efectivamente su progenitora, así como allegara copia simple de dicho documento. Sin embargo, la entidad manifestó la “*imposibilidad material*”³¹ de cumplir con lo solicitado, alegando que el expediente pensional del señor Suárez Robles reposaba en las instalaciones del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, entidad que no aún no había remitido el sumario. En efecto, denunció que una de las fallas estructurales de la anterior administración del régimen de prima media “*consiste en el manejo deficiente de archivo de los expedientes pensionales e historias laborales*”³². Por ello recomendó hacer el requerimiento directamente al ISS y conceder a Colpensiones un mes de plazo para responder a las inquietudes.

8. Ante la ausencia de dicho documento, el despacho del Magistrado Sustanciador se comunicó telefónicamente el 1º de noviembre con la oficina jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual en un término de tres días hábiles remitió a esta Corporación copia del registro civil de nacimiento y de la fotocédula de Luis Carlos Suárez Robles³³, de los cuales se sustrae que el nombre de sus padres corresponde a Idaldo Suárez y Carmen Robles.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

De los antecedentes referidos, la Sala de Revisión observa que la irregularidad puesta de presente trata de un posible cambio en el número de cédula de la accionante, lo que le ha significado un grave problema para identificarse y acceder a los servicios de salud y pensiones. Ello, además, ha afectado seriamente su mínimo vital y terminado por comprometer su vida misma. No obstante lo anterior, la Registraduría Nacional aseguró en un principio que ningún error se había cometido y que el cupo numérico que la señora Carmen Luz Robles Benavides manifestaba poseer desde un comienzo, le había pertenecido siempre a otra señora ya fallecida.

³⁰ Cuaderno de Revisión, folio 96-97.

³¹ Cuaderno de Revisión, folio 99.

³² Cuaderno de Revisión, folio 144.

³³ Cuaderno de Revisión, folio 141 y 150.

El Tribunal Superior de Barranquilla negó el amparo solicitado por carencia actual de objeto. En su opinión, el derecho de petición fue finalmente respondido de forma clara y suficiente durante el curso de la acción de tutela, lo que permitiría concluir que en el trámite de renovación del documento de identidad ninguna equivocación se produjo y por ende, no hay derecho fundamental alguno comprometido.

En sede de revisión, por el contrario, la Registraduría Nacional reconoció que por error en un proceso técnico denominado “*baja de ángulo*” en la elaboración de la cédula de ciudadanía por primera vez de la señora Carmen Luz Robles Benavides, se transcribió incorrectamente su cupo numérico, expidiendo un documento con un número que no le correspondía. Por culpa de lo anterior, la accionante se identificó legalmente por más de 50 años con un medio de identificación incorrecto.

De la reseña fáctica trascrita, así como de las pruebas recolectadas por esta Corporación, se advierte que la vulneración denunciada por la accionante denota una dificultad de raigambre constitucional, a saber, los medios de identificación de los ciudadanos colombianos y su relación con el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Por tanto, esta Sala de Revisión se propone resolver los siguientes problemas jurídicos:

- 1- ¿Trasgredió los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la vida digna, la seguridad social y al mínimo vital, la negativa inicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil de corregir una equivocación en el cupo numérico asignado a Carmen Luz Robles Benavides, fundamentada en que el Archivo Nacional de Identificación (ANI) de la entidad reportaba que el número solicitado por la accionante ya había sido asignado a otra persona?
- 2- ¿Vulnera los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna de un sujeto de especial protección la negación del servicio de salud y pensiones, debido a la ausencia del documento de identidad cualificado del usuario o inconsistencias relacionadas con el mismo?

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) el derecho fundamental a la personalidad jurídica; (ii) la importancia histórica y jurídica de la cédula de ciudadanía en el ordenamiento colombiano; (iii) la lógica anti-trámite y la racionalización de los procedimientos como un principio de estirpe constitucional; (iv) el amparo reforzado de los sujetos de especial protección; y finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

3. El derecho fundamental a la personalidad jurídica.

La Carta Política consagra expresamente en su artículo 14 el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica. Tal disposición se encuentra acorde con normas vinculantes del ámbito internacional que aluden

expresamente a esta garantía, como son, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 6°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 16), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 1°).

Tradicionalmente el derecho civil ha explicado que la personalidad jurídica conlleva al reconocimiento de varios atributos, entre otros, el nombre, la nacionalidad, la capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos, y el estado civil³⁴. La sentencia T-308 de 2012 explica los elementos atados al reconocimiento de este derecho así:

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

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

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

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

Desde una perspectiva constitucional esta Corporación ha precisado que el derecho a la personalidad jurídica es resultado de una reivindicación histórica que ha permitido reconocer que todo ser humano, por su sola existencia, debe

³⁴ Sentencias C-807 de 2002 y T-729 de 2011.

ser entendido como un sujeto de derechos. En el año de 1992 la Corte explicó esta premisa fundante del ordenamiento jurídico así:

“Como resultado de la disminución del valor filosófico del individualismo clásico, del pensamiento liberal contenido en la Declaración de 1789, principalmente por la influencia del pensamiento socialista, en los últimos cincuenta años se usa de manera preferente la expresión ‘persona’ en vez de la de ‘individuo’ para referirse a los titulares de los derechos humanos. No se trata simplemente de un juego de palabras. Esta variación terminológica tiene profundo contenido de filosofía política. Una precisión previa se impone, en el sentido de que desde los orígenes de la consagración de los derechos humanos (finales del Siglo XVIII), se mantiene invariable el principio según el cual toda asociación política está organizada para servir al Hombre. Esta aseveración, requiere una explicación sobre la concepción y trato del Hombre-persona en lugar del Hombre-individuo, en dos sentidos: El reconocimiento de la filosofía personalista, que rechaza la idea de las relaciones del hombre con la sociedad sobre la base de un antagonismo radical, propio del individualismo de 1789. (...) El segundo sentido muestra, en la óptica de 1789, el reconocimiento al individuo de la imposición al Estado de una actitud de abstención frente al juego de las libertades. En la perspectiva contemporánea, se imponen al poder público acciones positivas, lo que amplía la primacía reconocida al hombre, en la medida en que son mayores las obligaciones impuestas al Estado. De donde se deduce que no es el individuo sino la persona situada en la sociedad, la que resulta sujeto de los nuevos derechos sociales y solidarios.

(...)

En efecto, surge el [d]erecho a la [p]ersonalidad [j]urídica, que presupone toda una normatividad jurídica, según la cual todo hombre por el hecho de serlo tiene derecho a ser reconocido como sujeto de derechos, con dos contenidos adicionales: titularidad de derechos asistenciales y repudio de ideologías devaluadoras de la personalidad, que lo reduzcan a simple condición de cosa”³⁵.

El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es, entonces, el que materializa en primer lugar el principio rector de la dignidad humana, y proscribire con ello toda manifestación racista o totalitaria en contra de la libertad del hombre³⁶, al concretar que todo ser humano es titular de derechos por su mera condición de persona.

En la misma dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el desconocimiento del derecho a la personalidad jurídica equivaldría a la negación absoluta de la posibilidad de que una persona sea sujeto de derechos y obligaciones:

³⁵ Sentencia T-485 de 1992, reiterada recientemente en T-329A de 2012.

³⁶ Sentencia T-485 de 1992.

“En este caso se le trataría como a un objeto -materia de una relación jurídica, no sujeto de ella-, o se le reduciría a la condición de esclavo. De todo lo dicho se desprende que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica tiene sustancia o entidad propias y no puede ser visto como un reflejo de una situación de hecho que prive al individuo de la posibilidad de ejercer los derechos de los que, sin embargo, no se le ha negado la titularidad. Esto entrañaría una situación jurídica -desconocimiento de la personalidad de este carácter-, en tanto aquéllo constituye un hecho, tan deplorable o limitante como se quiera, pero no necesariamente derogatorio, en sí mismo, de la personalidad jurídica del ser humano que lo padece”³⁷.

Por lo anteriormente expuesto, resulta inadmisibles para el orden constitucional vigente sujetar el reconocimiento jurídico de las personas a trámites administrativos o judiciales en los que se realice algún tipo de verificación previa. En efecto, no está permitido excluir a una persona del orden jurídico del Estado y de cualquier posibilidad real de ser tratado como un fin en sí mismo, en razón de la implementación de algún procedimiento de individualización. En virtud de lo anterior y como se expondrá en los siguientes acápites, el documento de identidad no es el que define a la persona como tal, sino que su calidad como sujeto de derecho es una característica intrínseca.

4. Evolución histórica e importancia de la cédula de ciudadanía en el ordenamiento jurídico interno.

En Colombia como en otros países de la región, la cédula de ciudadanía surgió como un instrumento al servicio de los procesos de votación y fue solo posteriormente que se consolidó como instrumento de identificación personal. Es más, inicialmente se denominó “*título del elector*”³⁸.

El origen de este documento en nuestro país puede rastrearse hasta el siglo antepasado³⁹. El 16 de junio de 1853 el General José María Obando en calidad de Presidente de la República profirió una Ley cuyo artículo 8º prescribía que “[t]odo individuo comprendido definitivamente en la lista de electores, para hacer uso del derecho de votar en las elecciones, recibirá del presidente del jurado una cédula que dirá: N.N. es elector, y tendrá la media firma de dicho presidente”.

El propósito esencialmente electoral de dicho documento se refleja en que su vigencia estaba atada fatalmente al periodo del sufragio. El día de los

³⁷ Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, sentencia de noviembre 25 de 2000, párrafos 11, 12 y 15.

³⁸ Ver http://www.registraduria.gov.co/Informacion/hist_ccc.htm#evol_ced, consultado el 11 de octubre de 2012.

³⁹ Este apartado se fundamenta en las normas jurídicas relevantes, así como en el libro *Historia Electoral Colombiana 1810 – 1988* y la compilación de artículos presentados por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el año 2009 con motivo de los 75 años del nacimiento de la cédula de ciudadanía moderna (disponibles en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/75_ced_dacti.htm).

comicios cada ciudadano además de depositar el voto en la urna, hacía lo mismo con la cédula, la cual era almacenada en una caja adicional. Trascurridos dos meses, el alcalde, asociado de dos testigos y en presencia del presidente del jurado, procedía a la combustión de las cédulas correspondientes⁴⁰.

Una significativa oposición a la obligatoriedad de la cédula para la participación política postergó por años una reforma electoral efectiva. No obstante, el 12 de noviembre de 1929 el presidente Miguel Abadía Méndez sancionó finalmente la Ley 31 cuyo artículo 6° dispuso la vigencia de un título de elector con vocación de permanencia, así:

“El Jurado Electoral expedirá a todo ciudadano inscrito en el registro permanente donde constan los nombres de los electores, una cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo un título de elector, suscrita por el Presidente y el Secretario del Jurado. En dicha cédula se expresarán: la filiación del individuo y una copia fotográfica, pisada por el sello de la oficina que la expide; la firma del interesado cuando sepa hacerlo; el número que al elector corresponde en el registro, y el nombre y el domicilio del mismo, y la clase de elecciones en que puede tomar parte así como la fecha de la expedición de la cédula”.

Cinco años después la Ley 7ª de 1934 marcó un hito en el desarrollo de la cédula en nuestro país, tanto así que su fecha de promulgación se reconoce en la actualidad como el nacimiento del documento de identificación de los colombianos. Dicha legislación, sancionada por el Presidente Alfonso López, estableció en su artículo 5°:

“a partir del 1° de febrero de 1935 será obligatoria la presentación de la cédula de ciudadanía, que para efectos electorales exige la Ley 31 de 1929, en todos aquellos actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, cuando quiera que se trate de personas que deben estar provistas de tal instrumento. El Gobierno reglamentará esta disposición”.

De este modo, la cédula además de servir como título del elector comenzó a cumplir la función de identificación personal. El siguiente peldaño en este desarrollo fue la creación de una Organización Electoral autónoma y ajena a la influencia de los partidos políticos, con el objetivo de salvaguardar la eficiencia y la imparcialidad en los mecanismos de identificación y sobre todo, dentro del proceso electoral⁴¹. Bajo este marco jurídico se impulsó la

⁴⁰ Historia electoral colombiana. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988. p. 37.

⁴¹ Ley 89 de 1948, art. 1°: “La presente Ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electoral”.

modernización de las herramientas técnicas empleadas en la individualización de los nacionales, para lo cual se autorizó al Gobierno a contratar una misión técnica con Inglaterra, Estados Unidos de América, Bélgica, Suiza, Holanda, Suecia o Canadá, *“encargada de dictaminar acerca de los sistemas que deban emplearse en la identificación y cedulaación y en la formación de los censos correspondientes, y de redactar las normas generales sobre expedición de cédulas de identificación”*⁴².

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno contrató con el equipo canadiense, cuyas recomendaciones técnicas fueron finalmente incorporadas mediante el Decreto 2628 de 1951. Dentro de las directrices acogidas se destacan las siguientes: (i) adopción del sistema Henry de clasificación dactiloscópica⁴³; (ii) implementación de la máquina fotográfica de identificación Monroe-Duo y (iii) la creación del archivo dactiloscópico único y centralizado en la ciudad de Bogotá.

Fruto de lo anterior, a partir del año 1952⁴⁴ se iniciaron cursos de dactiloscopia y capacitación de funcionarios con el fin de implementar el nuevo sistema de clasificación Henry. El 24 de noviembre de este año se expidió la primera cédula blanca laminada (o de primera generación) al señor Presidente de la República Laureano Gómez Castro.

A partir de 1954 el proceso de cedulaación comenzaría a extenderse a lo largo del territorio nacional, pero solo sería hasta el 25 de mayo de 1956 que se elaboraría la primera cédula de ciudadanía a una mujer⁴⁵, la de Carola Correa de Rojas Pinilla esposa del Presidente de la República de aquel entonces.

Posteriormente, la Ley 39 de 1961 consolidó este devenir histórico y reafirmó la preeminencia de la cédula de ciudadanía dentro del orden jurídico colombiano al establecer que *“[a] partir del primero de enero de 1962, los colombianos que hayan cumplido 21⁴⁶ años sólo podrán identificarse con la cédula de ciudadanía laminada en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales”*.

En 1993 surgió la cédula café plastificada (o de segunda generación) respaldada en el sistema *“Prometeo”*, un proceso de archivo sistematizado que impuso que los documentos se imprimieran en lámina de acetato plastificado, más durables y resistentes a la humedad. No obstante, su vida útil fue breve porque para el año 2000 comenzó la expedición de la cédula amarilla con hologramas (o de tercera generación) vigente actualmente y

⁴² Ley 89 de 1948, art. 14.

⁴³ *“La adopción de las impresiones de los diez dedos del ciudadano al prepararle su cédula, no dejó tampoco de ser discutida por algunos, calificando el hecho como una circunstancia que le daba a la cedulaación visos de registro criminal. Hasta llegó a impugnarse la cédula como requisito anticonstitucional y arbitrario”* Historia electoral colombiana. Op. Cit. p. 51.

⁴⁴ Con la expedición del Decreto 246 de 1952.

⁴⁵ No sin que antes se reformara el orden constitucional vigente mediante el Acto Legislativo 3 de 1954 que otorgó a la mujer el derecho a elegir y ser elegida.

⁴⁶ El Acto Legislativo 1º de 1975 disminuyó el requisito de edad para adquirir la ciudadanía a los 18 años.

basada en la tecnología AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*). Tal mecanismo verifica la calidad de las impresiones dactilares mediante algoritmos matemáticos que establecen cierta cantidad de puntos característicos que, a su vez, permiten individualizar a las personas por medio de un código cuya probabilidad de repetición es tan solo de 1 en 100 millones⁴⁷.

La Ley 999 de 2005 prorrogó el plazo para que todos los ciudadanos pudieran renovar la cédula hasta el 31 de diciembre de 2009. Por ello, desde el comienzo del año 2010 los colombianos solo pueden identificarse correctamente mediante la cédula amarilla con hologramas.

Para 2009, la Registraduría Nacional reportó que en sus bases de datos reposaban “710 millones de huellas de colombianos que tramitaron su cédula blanca laminada, café plastificada o la amarilla con hologramas entre 1952 y 2009”⁴⁸, lo que constituye sin duda un importante avance en la modernización del sistema de identificación de los nacionales.

5. La racionalización y modernización de los trámites relacionados con la identificación personal desde una perspectiva constitucional.

5.1. En la Constitución Política de 1991.

La Carta Política contiene un mandato dirigido a racionalizar los trámites y requisitos administrativos, con el objetivo de precaver que algunas exigencias injustificadas terminen por convertirse en un obstáculo infranqueable para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, y con ello se socave la eficiencia y celeridad con la que debe actuar la administración pública.

Dentro de las principales disposiciones constitucionales que reflejan este ideario encontramos el artículo 84 Superior el cual establece expresamente que “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

Tal cláusula debe entenderse conjuntamente con la presunción de buena fe⁴⁹, la cual ha sido definida por esta Corporación “como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, [...] la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico”⁵⁰. Así como el particular debe actuar acorde con tales exigencias, también es cierto que el principio de la buena fe permitirá “al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que

⁴⁷ Para información más detallada de las características técnicas del nuevo documento de identificación se puede consultar la página virtual de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como la Circular No. 034 del 23 de marzo de 2011 de la misma entidad.

⁴⁸ http://www.registraduria.gov.co/Informacion/75_ced_sindoc.htm

⁴⁹ CP, art. 83.

⁵⁰ Sentencia C-131 de 2004.

estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en lo que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas”⁵¹.

Sumado a lo anterior, el artículo 209 de la Constitución señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se ejerce con fundamento en principios tales como la eficacia⁵², economía⁵³, y celeridad⁵⁴. Dentro de la rama judicial, por su parte, el principio rector de la prevalencia del derecho sustancial⁵⁵ evoca también esta lógica de la racionalización de los trámites y la preferencia por el respeto del derecho sobre las formas. Más específicamente, con el objetivo de garantizar el ejercicio de la libertad económica, el artículo 333 prescribe que “*nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley*”.

Todo lo dicho confluye, en últimas, en el compromiso primario de las autoridades de la República de proteger a todas las personas y garantizar la efectividad de los derechos, principios y deberes consagrados en la Constitución⁵⁶.

5.2. En las Leyes y Decretos.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, tanto el legislador como el poder ejecutivo han venido presentando iniciativas tendientes a simplificar los trámites y suprimir aquellos superfluos o innecesarios. Por ejemplo, la Ley 489 de 1998, por la cual se establece la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, prescribe de forma general que “[la] supresión y simplificación de trámites será objetivo permanente de la Administración Pública”⁵⁷.

Periódicamente se han venido profiriendo estatutos “*anti-trámite*” con la intención de actualizar, racionalizar y simplificar los procedimientos, requisitos y formatos exigidos a los ciudadanos para que estos puedan gozar

⁵¹ Ver González Pérez Jesús. *El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Ed.Civitas, p. 43. Citado en la sentencia T-075 de 2008.

⁵² El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) define así en el artículo 3 dicho principio: “*En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objetivo de la actuación administrativa*”.

⁵³ “*En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*” *Ibidem*.

⁵⁴ “*En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas*” *Ibidem*.

⁵⁵ CP, art. 228.

⁵⁶ CP, art. 2.

⁵⁷ Artículo 18.

efectivamente de sus derechos. El Decreto ley 2150 de 1995⁵⁸ es el primer referente importante al respecto.

Durante los años 1999 y 2000 se expidieron los Decretos ley número 1122 y 266 respectivamente, los cuales dictaban normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos y contribuir a la eficiencia de la administración pública y fortalecer el principio de la buena fe. Sin embargo, ambos cuerpos jurídicos fueron declarados inexecutable por esta Corporación mediante las sentencias C-923 de 1999 y C-1316 de 2000 por vicios en el otorgamiento de las facultades extraordinarias por parte del Congreso de la República.

Posteriormente, se expidió la Ley 962 de 2005⁵⁹ como respuesta a “*la excesiva burocratización y tramitomanía del Estado colombiano [que] han hecho imposible llevar a la práctica los postulados de moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad*”⁶⁰. Durante el transcurso de la iniciativa legislativa las ponencias presentadas expresaron su preocupación por el hecho de que “*los procedimientos y trámites innecesarios son factores generadores de corrupción y venalidad, que (...) en la mayoría de los casos complican y tornan inaccesible la relación Administración Pública-ciudadano y viceversa*”⁶¹.

En la actualidad el país cuenta con el estatuto anti-trámite dispuesto por el Decreto ley 019 de 2012⁶². Esta norma destaca la importancia del principio constitucional de la buena fe como fundamento jurídico de la racionalización de los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarias contenidas en normas con fuerza de ley, así:

*“Que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para lograr que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia”*⁶³.

Más allá de los procedimientos, requisitos, autorizaciones, certificaciones y regulaciones específicas que han venido siendo simplificadas o eliminadas en las últimas décadas por el compromiso conjunto de los poderes públicos, es posible identificar seis ideas transversales a la base de esta política pública anti-trámite:

⁵⁸ “*por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

⁵⁹ “*Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos*”.

⁶⁰ Gaceta del Congreso 242 de 2005. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 014 de 2003 Cámara.

⁶¹ Gaceta del Congreso 550 de 2004. Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 014 de 2003 Cámara.

⁶² “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

⁶³ Decreto ley 019 de 2012, parte considerativa.

(i) *Finalidad*: los procedimientos, requisitos y las regulaciones administrativas exigidas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas, así como facilitar su relación con las autoridades⁶⁴.

(ii) *Necesidad*: las autoridades no deben requerir más documentos o trámites que aquellos que resulten estrictamente necesarios para el cumplimiento del procedimiento requerido⁶⁵.

(iii) *Taxatividad*: Únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que, además de ser necesarios, estén previstos taxativamente por la ley o se encuentren autorizados expresamente por ésta⁶⁶.

(iv) *Simplificación*: Aquellos trámites necesarios tienen, a su vez, que simplificarse⁶⁷ en la mayor medida posible. Por ejemplo, mediante la ayuda de recursos tecnológicos⁶⁸.

(v) *Publicidad*: Todo requisito necesario, para que sea exigible al administrado, debe haber sido debidamente informado⁶⁹.

(vi) *Impulso oficioso*: las autoridades y responsables de los procedimientos están en la obligación de impulsar los procesos administrativos⁷⁰. En este

⁶⁴ Ver Decreto ley 2150 de 1995, parte considerativa: “*Que es voluntad del Gobierno, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mediante la eliminación de toda regulación, trámite o requisito que dificulte el ejercicio de las libertades ciudadanas*”. Ponencia para segundo debate al Proyecto que dio origen a la Ley 962 de 2005 (Gaceta del Congreso 550): “*se han creado innumerables trámites para el desarrollo de la gestión pública que en su regulación generan procedimientos que en la mayoría de los casos complican y tornan inaccesible la relación Administración Pública-ciudadano y viceversa*.” Decreto ley 019 de 2012, art.1: “*Los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley*”.

⁶⁵ Decreto ley 019 de 2012, art. 1, 5.

⁶⁶ Ley 962 de 2005, art. 1.1: “*Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias*”. Ver también art. 3, según el cual es un derecho de toda persona “*abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión*”.

⁶⁷ Decreto ley 019 de 2012, art. 6: “*Los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir*”.

⁶⁸ Ley 962 de 2005, art. 1.4: “*Con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública*”. Ver también Decreto 1151 de 2008, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia.

⁶⁹ Ley 962 de 2005, art. 1.3: “*Sin perjuicio de las exigencias generales de publicidad de los actos administrativos, todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, cuyo funcionamiento coordinará el Departamento Administrativo de la Función Pública; entidad que verificará para efectos de la inscripción que cuente con el respectivo soporte legal*”.

⁷⁰ Decreto ley 019 de 2012, art. 4.

sentido no podrán requerir documentación que repose en su poder⁷¹, y con fundamento en el principio de colaboración, solicitarán a otras entidades el envío de la información que requieran⁷².

5.3. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La jurisprudencia constitucional también ha sido consciente de lo imperioso que resulta racionalizar y modernizar los procedimientos de identificación exigidos a las personas como requisito para ejercer un derecho fundamental. Si bien la Sala Plena sostuvo en 1999 que la cédula de ciudadanía era el documento idóneo e irremplazable de identificación personal, en el año 2011, en armonía con los avances tecnológicos sobre la materia la Corporación actualizó tal regla jurisprudencial al avalar la entrada en funcionamiento de sistemas biométricos de individualización. Las Salas de Revisión, por su parte, también se han inclinado por desformalizar los instrumentos de identificación cuando de ello depende el goce efectivo de un derecho fundamental; claro está, sin pasar por alto la necesidad de lograr la plena identidad del sujeto y precaver con ello posibles defraudaciones al sistema.

5.3.1. La posición inicial: la cédula de ciudadanía como mecanismo irremplazable de identificación personal.

La sentencia de control abstracto de constitucionalidad C-511 de 1999 constituye un hito en la materia⁷³. En aquella ocasión la Sala Plena se propuso determinar si el cobro del procedimiento de renovación⁷⁴ de la cédula de ciudadanía limitaba desproporcionadamente el ejercicio de los derechos civiles y políticos del ciudadano, en la medida en que tales garantías estaban real y formalmente vinculadas al uso de dicho documento.

En sus fundamentos, la Corporación reconoció que la cédula es un instrumento de “*vastos alcances*” en el orden jurídico nacional e identificó tres funciones esenciales de la misma, así: (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.

En lo referente al primer aspecto, afirmó con fundamento en la Ley 39 de 1961 que:

⁷¹ Decreto ley 2150 de 1995, art. 13: “*En todas las actuaciones públicas, quedan prohibidas las exigencias de copias o fotocopias de documentos que la entidad tenga en su poder, o a los que la entidad pública tenga facultad legal de acceder*”.

⁷² Ver Decreto ley 2150 de 1995 art. 16 y Ley 962 de 2005, art. 14: “*Cuando las entidades de la Administración Pública requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición de los particulares, que obre en otra entidad pública, procederán a solicitar a la entidad el envío de dicha información. En tal caso, la carga de la prueba no corresponderá al usuario. Será permitido el intercambio de información entre distintas entidades oficiales, en aplicación del principio de colaboración*”.

⁷³ Sus consideraciones generales han sido reiteradas en múltiples fallos: T-964 de 2001, T-1028 de 2001, T-1078 de 2001, T-497 de 2006, T-980 de 2007, T-042 de 2008, T-401 de 2008, T-936 de 2008, T-174 de 2010, T-069 de 2012 y T-585 de 2012.

⁷⁴ Decreto ley 2241 de 1986, art. 65.

*“[l]a ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el **medio idóneo e irremplazable** para lograr el aludido propósito”. (Énfasis fuera del original)*

A partir de una aproximación literal de la sentencia C-511 de 1999, algunos fallos de tutela han considerado que la cédula de ciudadanía continúa siendo irremplazable, de donde se sigue que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la demostración de tal calidad. Como ejemplo de lo anterior encontramos la sentencia T-069 de 2012 en la cual el Banco Agrario negó el desembolso de la ayuda humanitaria previamente reconocida a una madre cabeza de familia de tres menores, en condición de desplazamiento, por cuanto ésta no exhibió su cédula, sino un comprobante de trámite del documento de identidad y la correspondiente denuncia de pérdida de papeles. En su momento, la Sala consideró que:

“Es razonable que una entidad financiera exija la presentación de la cédula de ciudadanía a la población en situación de desplazamiento para poder acceder al pago de las ayudas, por cuanto es éste el documento idóneo e irremplazable para acreditar la identificación y de paso brindar seguridad a los desplazados en cuanto a la entrega de los beneficios”⁷⁵.

Pese a ello, el caso se resolvió por carencia actual de objeto, en razón a que la Registraduría hizo entrega de la cédula en el transcurso de la revisión de la acción de tutela. Adicionalmente, vale la pena destacar que la misma sentencia reprochó la pasividad de la entidad bancaria y la exhortó *“para que en adelante brinde una información adecuada y oportuna sobre el trámite a seguir para la solicitud y entrega de la cédula de ciudadanía a sujetos de especial protección constitucional”*.

En sentido similar se pronunció el fallo T-585 de 2012 que aborda la situación de una persona que intentó acceder a los servicios de salud en los centros médicos de Aguachica, pero al consultar la base de datos del Fosyga su cédula reflejaba ya un registro a nombre de otro, quien figuraba como miembro activo de la EPS Caprecom inscrito por parte del INPEC.

La Sala de Revisión sostuvo que la cédula de ciudadanía era ciertamente el medio idóneo e irremplazable para lograr la identificación personal. Precisamente por ello es que *“existen muchos trámites privados en los que se hace exigible e ineludible utilizar el número de la cédula de ciudadanía, como por ejemplo, el caso que hoy nos ocupa, el accionante no ha podido*

⁷⁵ Sentencia T-069 de 2012.

*inscribirse en una EPS-S, puesto que la entidad accionada no ha liberado su número de identidad*⁷⁶.

Ahora bien, existe otro conjunto de sentencias representativas que, en respuesta a los avances tecnológicos sobre la materia, han actualizado las consideraciones esgrimidas en el año de 1999 impulsando la implementación de mecanismos de identificación más sofisticados, seguros y eficientes (v.gr. mediante la valoración de parámetros biométricos). En este sentido, las Salas de Revisión también han reprochado las situaciones particulares en las que el ejercicio de un derecho fundamental ha resultado sacrificado ante la verificación de un determinado documento o carné de identificación personal.

5.3.2. Modernización de los sistemas de identificación y racionalización en los trámites.

Mediante sentencia C-490 de 2011 la Sala Plena revisó el proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara *“por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”*. Una de las disposiciones examinadas fue la implementación del voto electrónico, dispuesto en el artículo 39 de la siguiente forma:

“Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

(...)

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

Parágrafo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014” (énfasis fuera del original).

⁷⁶ En dicha ocasión sí se concedió el amparo constitucional y se ordenó al INPEC que individualizara completamente al recluso inscrito con el número de cédula del accionante, luego de lo cual la EPS podría liberar su cupo numérico.

La Corte declaró exequible esta reforma en tanto que *“se orienta a fortalecer el procedimiento electoral mediante la introducción de mecanismos que permitan mayor seguridad y fiabilidad en los sistemas de identificación de los electores, y a rodear de mayor transparencia y eficacia los procesos de votación y escrutinio”*⁷⁷. No obstante, señaló que su configuración, implementación y aplicación en concreto exige la preservación de la dignidad, la autonomía y la libertad del elector.

El respaldo dado por la Sala Plena a tal actualización tecnológica en un campo tan sensible como el del sufragio -proceso dentro del cual precisamente nació el *“título del elector”* que finalmente dio vida al documento de identificación nacional- da cuenta del permanente desarrollo en los sistemas de identificación personal y de la relación armónica que ha de guardar la jurisprudencia con respecto a los avances científicos.

El Registrador Nacional se pronunció en la misma dirección al conmemorar los 75 años de vida institucional de la cedula de ciudadanía⁷⁸, al señalar que el progreso tecnológico tiende a la desmaterialización⁷⁹ del documento de identidad:

“A 75 años de haber comenzado el proceso de expedición de las primeras cédulas de ciudadanía en Colombia, la tendencia actual indica que la tecnología permitirá pasar a la “desmaterialización” del documento de identidad, como ya lo hemos probado este año en algunas elecciones atípicas, así como en las consultas populares del 27 de septiembre: a partir de los lectores de huella que captan la impresión dactilar y cotejan la imagen con la huella que reposa en los archivos de la Registraduría Nacional, es posible individualizar a una persona y confirmar su plena identidad, sin necesidad de que el ciudadano exhiba su documento de identificación.

*La identificación por medio de huellas digitales es hoy en día la forma más representativa de utilización de la biometría: Tiene usos tan variados como permitir el acceso a computadoras y redes, controlar horarios de ingreso, restringir el acceso físico a un área restringida, hacer seguimiento a migrantes en puntos fronterizos y para mejorar la seguridad en los cajeros automáticos, entre otros”*⁸⁰.

⁷⁷ Sentencia C-490 de 2011.

⁷⁸ Contados a partir de la Ley 7ª de 1934.

⁷⁹ Noción que en la actualidad parece plausible. El domingo 11 de noviembre de 2012 el método biométrico de identificación fue puesto a prueba con éxito en las elecciones atípicas para alcalde en Santana (Boyacá), en donde de los 6.010 ciudadanos habilitados para votar, 4.195 ejercieron su derecho al voto, es decir un 69.80% del censo electoral. En este evento *“[l]os sufragantes fueron plenamente identificados con herramientas biométricas al ingreso del puesto de votación, donde se pudo cotejar la huella dactilar de todos los votantes, en un proceso que tardó entre 20 y 25 segundos por sufragante, brindando agilidad y transparencia al proceso electoral”*. Ver *“Registraduría avanza en implementación del sistema biométrico”*, consultado en <http://www.elspectador.com/noticias/politica/articulo-386587-registraduria-avanza-implementacion-del-sistema-biometrico> el 15 de noviembre de 2012.

⁸⁰ *“Del documento de identidad a la identidad sin documento”* Consultado en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/75_ced_sindoc.htm el 1 de noviembre de 2012.

Recientemente, la sentencia C-606 de 2012 presentó un importante análisis en esta dirección con motivo del control de constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 361 de 1997⁸¹, el cual prescribe que el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud servirá a las personas en situación de limitación o discapacidad *“para identificarse como titular de los derechos establecidos en la presente Ley”*.

En decisión unánime la Sala Plena declaró la exequibilidad de dicho apartado, pero condicionó su interpretación a que la exigencia de dicho documento no se erigiese en un obstáculo desproporcionado en desmedro de la protección reforzada que requiere la población en condición de discapacidad. La providencia parte de una diferencia fundamental, a saber, aquella entre ser titular de un derecho por un lado, y la forma de acreditarlo, del otro:

“En este sentido, la Sala comparte el argumento del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Comisión de Regulación en Salud (CRES), al indicar la diferencia entre ser titular del derecho y ser identificado para acceder al derecho. El carné es un mecanismo de identificación de la persona en situación de discapacidad que facilita su identificación, pero no crea una tarifa legal de prueba del estado de limitación o de la circunstancia de debilidad. Esta, al decir de la CRES “puede ser acreditada por cualquier medio de prueba que la ley disponga”.

Teniendo en cuenta además la prevalencia de la realidad sobre la forma, la Corte concluyó que el referido carné *“no debe entenderse como una barrera de acceso o requisito ineludible para el goce de los derechos a la salud y a la estabilidad laboral reforzada de la población en situación de discapacidad”*.

Es importante resaltar como la sentencia se fundamenta en el proceso de desformalización en la comprobación de la identidad de otro grupo especialmente marginado de la sociedad colombiana: las víctimas del desplazamiento forzado. Con el objetivo de proteger y respetar efectivamente los derechos fundamentales de los desterrados, la Corte ha venido explicando que la inscripción en el Registro Único de Población de Desplazada (RUPD⁸²), es un acto declarativo y no constitutivo de su condición como víctimas del conflicto armado interno⁸³.

⁸¹ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

⁸² Hoy Registro Único de Víctimas.

⁸³ *“Los documentos de acuerdo con su función son constitutivos y meramente probatorios o declarativos. Los documentos constitutivos son aquellos en que la misma ley erige en requisito formal indispensable para la validez de ciertos actos jurídicos, excluyendo cualquier otro medio de prueba para su existencia, mientras que los documentos declarativos son los que evidencian una situación de hecho que dan lugar al reconocimiento del derecho. Esta diferenciación ha sido tomada en cuenta por la Corte Constitucional cuando se refiere al otorgamiento de derechos de las personas en situación de desplazamiento. En la jurisprudencia constitucional se ha dicho que la declaración de la condición de desplazado y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) tienen un carácter declarativo y por tanto se trata de una mera formalidad para acceder a derechos como la asistencia humanitaria de emergencia y los otros beneficios dispuestos para dicho colectivo en la Ley 387 de 1997. En la Sentencia T-327 de 2001 la Corte Constitucional estableció que, “El desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para*

Dicho lo anterior, la subregla jurisprudencial que expone el fallo en mención y que resulta pertinente para el presente caso, radica en comprender que el carné de identificación no está llamado dentro de un Estado Social de Derecho a fungir como una prueba *sustantiam actus* para el reconocimiento de la calidad de persona, especialmente cuando de ello depende la garantía de los derechos fundamentales, sino como el medio administrativo idóneo para mejor proveer los servicios esenciales a los que tienen derecho las personas. En palabras de la Sala Plena:

“Corolario de lo anterior para la Sala no es el carné el que otorga el derecho a la seguridad social o a cualquier otro derecho. De la existencia de tal carné tampoco dependen las condiciones para el goce efectivo del derecho en el seno de las prácticas administrativas de las instituciones de la seguridad social o de cualquier otro tipo de entidades. Las etapas que desde el plano administrativo deban surtir para carnetizar a una persona en situación de discapacidad constituyen un requisito para la mejor organización de una actividad, orientada a la prestación efectiva de los servicios y el goce efectivo de los derechos, pero, “nunca este aspecto mecánico de la carnetización puede argüirse como fundamento para la privación de un derecho, o como una barrera de acceso al servicio del cual el goce efectivo del derecho depende.”⁸⁴ Para la Corte “la inclusión de una persona en un registro constituye una prueba pero no es requisito indispensable si está de por medio la violación [de] un derecho fundamental”⁸⁵. (Énfasis fuera del original)

Desde esta perspectiva es posible comprender por qué la protección del juez constitucional no se debe restringir a velar porque la Registraduría Nacional del Estado Civil expida en un término razonable la cédula de ciudadanía ni a esperar que las inconsistencias en los documentos de identidad se resuelvan mediante la gestión exclusiva del particular afectado. Se trata también de identificar todos aquellos trámites públicos y privados que deben ser modernizados, simplificados e incluso superados excepcionalmente con el fin legítimo de impedir que un carné sea el que determine la calidad de los individuos como sujetos de derechos y que un documento se convierta en un obstáculo insalvable para el disfrute de las garantías fundamentales.

Se presenta a continuación un análisis de las principales providencias de tutela que resultan relevantes para el caso específico en estudio, por cuanto

configurarse. Cuestión diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la población en un Registro Nacional de Población Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicación), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaración indebida a una situación de hecho”. Esta diferenciación entre acto constitutivo y acto declarativo también se estableció con relación a la prueba de las personas en situación de desplazamiento en las Sentencias T-328 de 2007 y T-1134 de 2008 en donde se reiteró que el RUPD no era el único documento para probar dicha condición y que por lo tanto no era un documento constitutivo sino meramente declarativo.” Sentencia C-606 de 2012.

⁸⁴ Así lo ha indicado la Corte en la sentencia T-366 de 2002, al resolver un problema relacionado con la reasignación de carnés para el goce de los derechos a la seguridad social.

⁸⁵ Sentencias T-723 de 2000 y T-961 de 2001.

abordan la exigencia de documentos cualificados de identificación o la corrección de inconsistencias presentadas en los mismos, como requisito de acceso al sistema general de seguridad social en salud y pensiones.

5.3.3. En materia de seguridad social.

Con respecto al derecho fundamental a la salud, la sentencia T-885 de 2005 constituye un precedente importante. En dicha ocasión la Corte tuvo que determinar si a un menor de edad, nacido en Venezuela y colombiano por nacimiento, ya censado por el Sisben, podía negársele la atención en las IPS del régimen subsidiado en tanto que sus progenitores no aportaron el documento de identidad cualificado, a saber, el registro civil de nacimiento.

En atención a que se trataba de un menor de edad que además padecía un retardo mental profundo, la Sala de Revisión concluyó que no pueden prevalecer los formalismos *“cuando éstos impidan el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los menores, puesto que los colocaría en una situación de debilidad manifiesta que los hace vulnerables”*. Para el caso concreto se estableció que resultaba suficiente como mecanismo de identificación la presentación del documento de identidad extranjero (pasaporte venezolano), mientras se efectuaban los trámites para la obtención del documento nacional idóneo.

Más recientemente, la sentencia T-813 de 2011 acumuló dos expedientes de tutela en los que los problemas de identificación fueron determinantes para desconocer el derecho a la salud. En el primer caso, una menor no pudo ser afiliada al régimen subsidiado por cuanto su número de registro civil ya aparecía asociado con otra persona en la base de datos del Fosyga. En el segundo, se suspendió el servicio a un adulto mayor y víctima del desplazamiento forzado porque supuestamente había fallecido, ante lo cual la EPS lo requirió para que solicitara ante la Registraduría Nacional del Estado Civil un certificado en el cual constara que su documento de identidad se encontraba activo⁸⁶.

Con respecto a la menor esta Corporación aseveró que si bien pueden presentarse circunstancias objetivas que impidan el correcto ingreso de la información a la base de datos de los afiliados y que también es necesario subsanar tales irregularidades, *“ello no es óbice para que el sistema de salud cierre sus puertas y niegue la prestación de los servicios a quienes los requieran con necesidad”* y menos aún a una niña, *“ya que por su condición de sujetos de especial protección constitucional merecen protección preferente por parte del Estado y de la sociedad”*. Por ello ordenó la inscripción de forma transitoria de la accionante, para que de esta forma pudiese acceder a los servicios de salud hasta por un término máximo de dos meses, mientras se corregía la inconsistencia presentada.

⁸⁶ En todo caso, durante el examen de revisión ante la Corte Constitucional, la EPS-S Mallamas informó que ya le había hecho entrega del carné de afiliación por lo que se produjo una carencia actual de objeto.

Dicho fallo también destacó la importancia de mantener actualizadas las bases de datos con información veraz y debidamente organizada, debido a la estrecha relación que existe entre los derechos fundamentales al hábeas data y a la salud⁸⁷. En efecto, *“es posible que en muchos casos no sea la falta de recursos económicos lo que le impida a una persona acceder a un servicio, sino, simplemente, que ella no aparece en una base de datos o que la información allí registrada no corresponde a la verdad”*.

En materia de pensiones esta Corporación también se ha inclinado por la simplificación y la flexibilización de los medios de identificación exigidos, claro está, sin desconocer la existencia de ciertos documentos, previamente establecidos en una norma jurídica, que resultan indispensables dentro del trámite para obtener un reconocimiento pensional.

En sentencia T-822 de 2008, la Corte estudió si la entidad aseguradora demandada había vulnerado las garantías constitucionales de un ciudadano al negarse a recibirle los documentos relacionados con la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, alegando que hacía falta el registro civil de nacimiento del cónyuge difunto.

Si bien el fallo reconoció la importancia de la legislación anti-trámite⁸⁸, también estimó que el deber de anexar los documentos suficientes para dar trámite a una solicitud de pensión de sobrevivientes se encontraba justificado *“con el propósito de evitar el desgaste de las mismas al iniciar el proceso de reconocimiento sin los elementos esenciales, causando dilaciones injustificadas y duplicidad en las actuaciones”*. Del mismo modo, adujo que tales exigencias resultaban razonables para *“la protección de los intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamación ilegítima de la pensión por parte de individuos que no tendrían derecho a recibirla con justicia”*.

En razón de lo anterior, se negó el amparo constitucional en tanto que la accionante no había aportado el Registro Civil de Nacimiento del causante, documento que la Sala consideró necesario, conducente y pertinente⁸⁹ para el

⁸⁷ *“En ese orden de ideas, la Sala estima que en materia del derecho a la salud existe el deber de custodiar, conservar y actualizar las bases de datos de los ciudadanos que se encuentran afiliados al sistema. Lo anterior, por cuanto la prestación efectiva de este servicio depende en gran medida de los datos que las EPS administren. Por consiguiente, no resulta constitucionalmente válido que se niegue la atención en salud a una persona cuando dicha negativa está fundada en el desconocimiento de los principios de la administración de las bases de datos de las personas afiliadas a los dos regímenes de seguridad social”*. Sentencia T-813 de 2011.

⁸⁸ *“Sea lo primero señalar que la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, se expidió con el fin de reducir los trámites y procedimientos que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado. Lo anterior con el propósito de fortalecer las relaciones entre los ciudadanos, empresarios, servidores públicos y el Estado y de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad del Sector Público, a través de una Administración Pública eficiente, eficaz y transparente”*. Sentencia T-822 de 2008.

⁸⁹ Según lo dispuesto por el Decreto 1260 de 1970: *“En armonía con lo anterior el artículo 101 del Decreto 1260 de 1.970, determina que el estado civil debe constar en el Registro del Estado Civil y que el registro es*

reconocimiento pensional solicitado. En todo caso, se ordenó que el Jefe de Pensiones del Seguro Social -Seccional Cundinamarca- proporcionara a la demandante la orientación suficiente para tener claridad sobre los documentos que debía allegar y los pasos a seguir, con el fin de que le pudiese ser recibida y tramitada la respectiva solicitud de pensión.

Situación distinta se denuncia en la sentencia T-580 de 2010, en la que el Instituto de Seguros Sociales exigió fotocopia de la cédula de ciudadanía del afiliado fallecido para poder tramitar la pensión de sobreviviente. Al intentar obtener tal documento la Registraduría Nacional le informó al accionante que solo expediría copia del mismo por orden de autoridad competente.

Frente a lo anterior, la Corte concluyó que no resultaba razonable que la entidad pretendiese tal documento para iniciar el trámite de la pensión de sobrevivientes, por las siguientes razones: (i) porque el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 no exigen la copia de la cédula de ciudadanía del afiliado o pensionado fallecido para acreditar los requisitos de beneficiario de la pensión de sobrevivientes cuando quien la solicita es el cónyuge supérstite; (ii) al momento de la muerte del causante, éste estaba afiliado a pensiones o ya le había sido reconocida la pensión por el Instituto, razón por la cual la entidad necesariamente debió haberlo identificado en cualquiera de esas dos hipótesis por medio de la copia de la cédula de ciudadanía.

De la jurisprudencia analizada en este capítulo es posible extraer tres ideas principales:

(i) Los medios de identificación personal no son sistemas estáticos. Por el contrario, estos deben actualizarse en consonancia con los avances científicos y tecnológicos sobre la materia para lograr mayor seguridad, fiabilidad y eficacia en los procesos de individualización, guardando siempre respeto por la dignidad humana y demás garantías constitucionales.

(ii) Es importante recordar que existe una diferencia fundamental entre ser titular de un derecho y la forma de acreditarlo, de tal manera que lo segundo no termine por imposibilitar el ejercicio del primero.

(iii) Cuando se advierta algún problema o inconsistencia con respecto a la identificación de una persona, las entidades públicas o privadas no pueden simplemente negar un servicio fundamental, sino que deben actuar diligentemente para orientar al ciudadano en los procedimientos que permitan resolver tal situación.

público y los libros, tarjetas, así como copias y certificados que con base en ellos se expidan son instrumentos públicos, regulados por el derecho administrativo colombiano. De otro lado el artículo 105 del mismo estatuto, establece que todos los estados civiles y sus alteraciones deben constar en el registro civil, el cual es llevado por funcionarios especiales del Estado". Sentencia T-822 de 2008.

Resta un último aspecto conceptual por estudiar y que resulta de especial importancia para abordar el caso de Carmen Luz Robles Benavides, quien por su avanzada edad y condición analfabeta merece una protección constitucional reforzada.

6. Protección constitucional reforzada de los sujetos en condiciones de vulnerabilidad o marginalidad.

Con fundamento en el artículo 13 Superior, la Corte Constitucional ha expresado que los sujetos de especial protección son *“aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva”*⁹⁰. Se trata entonces de individuos cuyas condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad justifican una protección reforzada tanto por los particulares como por las autoridades públicas. Dentro de los grupos poblacionales beneficiarios de esta especial atención, sin pretender ser exhaustivos, se encuentran: *“los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”*⁹¹.

En el caso de los adultos mayores, la Constitución en su artículo 46 contempla la especial protección debida por el Estado y la sociedad a las personas de la tercera edad, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento superior⁹². Resulta innegable que con el paso de los años, las personas deben enfrentar el deterioro paulatino de su salud física o mental, o ambas de manera simultánea, por lo cual han de ser protegidas especialmente para que se garantice el goce de sus derechos fundamentales. En efecto, esta Corte ha calificado la edad como un factor de vulneración⁹³.

El envejecimiento es una circunstancia constitutiva de la condición humana, la cual no debe convertirse en un motivo de rechazo y exclusión de los ancianos, sino de una especial atención frente a los deterioros en la salud que indefectiblemente acompañan la vejez⁹⁴. Por esta razón, *“uno de los desafíos más grandes de las sociedades actuales consiste en desarrollar políticas y desplegar actividades o actuaciones encaminadas a proporcionar las*

⁹⁰ Ver Sentencia T-167 de 2011 y C-122 de 2012.

⁹¹ Al respecto ver, entre otras sentencia de tutela: T-719 de 2003, T-789 de 2003, T-456 de 2004, T-700 de 2006, T-1088 de 2007, T-953 de 2008, T- 707 de 2009, T-708 de 2009 y T-167 de 2011.

⁹² Sentencia T-315 de 2011.

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ *“Desde luego, así como no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial de parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional”* Sentencia T-1178 de 2008.

condiciones para que las personas adultas mayores puedan llevar una vida en condiciones de calidad y de dignidad”⁹⁵.

En buena hora, el Decreto 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, consagró expresamente la atención cualificada que merecen los sujetos de especial protección en lo referente a la racionalización de los trámites administrativos que éstos deben cumplir en sus actividades diarias⁹⁶. Muestra importante de ello es la prohibición de exigir certificados de la fe de vida (o de supervivencia)⁹⁷ para el pago de la mesada pensional.

Una vez presentado el marco conceptual sobre los temas constitucionales afines a la resolución del caso en estudio, se pasa ahora a analizar concretamente la procedencia del amparo invocado por Carmen Luz Robles Benavides ante las violaciones de derechos fundamentales que asegura estar padeciendo por una equivocación de la Registraduría Nacional.

7. Análisis del caso concreto.

7.1. Del acervo probatorio recaudado por esta Corporación, y como la propia entidad demandada lo reconoció, se concluye que el 18 de diciembre de 1961 se produjo un error por parte de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la expedición de la cédula de ciudadanía laminada de Carmen Luz Robles Benavides. Fruto de una equivocación al bajar el ángulo de la cédula, le fue inscrito en su documento de identidad el cupo numérico 22.681.598, el cual, sin embargo, ya le había sido asignado a otra persona⁹⁸.

Debido a tal falla dos personas distintas tuvieron legalmente y por más de 50 años el mismo número de cédula. Más grave aún es que la accionante, actuando de buena fe, ejerció por décadas sus derechos civiles y políticos con respaldo en un número de identificación que realmente no le correspondía. En el año 2009 la Registraduría Nacional, aunque renovó el documento, esta vez con su verdadero cupo numérico 22.861.598, pasó por alto que la señora Carmen Luz se venía identificando con otro número y no ofreció ninguna explicación ni aclaración al respecto. Tampoco la petición impetrada por la accionante ante la Registraduría, ni el trámite de la acción de tutela en el Tribunal Superior de Barranquilla logró aclarar la confusión numérica que la señora insistentemente puso de presente ante las autoridades competentes.

La inconsistencia reconocida en sede de revisión por la Registraduría Nacional del Estado Civil confirma el relato que, amparado por el principio

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Decreto 019 de 2012, art. 13 “*Todas las entidades del Estado o particulares que cumplan funciones administrativas, para efectos de sus actividades de atención al público, establecerán mecanismos de atención preferencial a infantes, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres gestantes, **adulto mayor** y veterano de la Fuerza Pública*”.

⁹⁷ Decreto 019 de 2012, art. 21.

⁹⁸ María del Carmen Robles Charris, ya fallecida.

de buena fe, esgrimió desde un principio la señora Carmen Luz Robles Benavides. Ello explica también por qué la accionante es la legítima titular de la pensión de sobreviviente reconocida mediante Resolución 1925 de 1999 a favor de Carmen Robles Benavides con cédula de ciudadanía 22.681.598, por cuanto ese era el número con el cual se identificaba legalmente para el momento de expedición de dicho acto administrativo.

Adicionalmente, en los informes rendidos en sede de revisión ninguna entidad desvirtuó o siquiera insinuó que la señora no fuese quien dice ser. Por el contrario, Colpensiones reportó con base en el sistema de información de nómina de pensionados que Carmen Robles Benavides “*es beneficiaria actualmente de pensión de sobreviviente*”⁹⁹. Igualmente, el registro civil de nacimiento aportado por la Registraduría Nacional señala que la progenitora de Luis Carlos Suárez Robles responde al nombre de Carmen Robles.

7.2. Ahora bien, la situación fáctica expuesta en este caso evidencia un problema más complejo que supera el hecho concreto de la confusión numérica ocurrida en el trámite de la expedición de la cédula de Carmen Luz Robles Benavides. En algunas ocasiones, la ausencia de un documento de identidad cualificado o las inconsistencias que se pudiesen presentar con el mismo –y que no sean atribuibles a su portador- atentan injustamente contra la supervivencia de una persona. Se vuelve imperioso, entonces, diseñar algún tipo de procedimiento expedito que permita verificar, con el nivel de seguridad requerido, la identidad de una persona y no esperar a que se produzca la violación de un derecho fundamental debido a la ausencia de un carné. En efecto, no es tolerable dentro de un Estado Social de Derecho que el disfrute y ejercicio de los derechos fundamentales dependa inexorablemente del porte de un documento de identificación cualificado, más aún con el desarrollo tecnológico que se ha venido impulsando en el país.

En principio y como regla general, la cédula de ciudadanía funge como el documento idóneo para acreditar la identidad de su portador, pero en aquellas situaciones excepcionales cuando está de por medio la amenaza o violación de derechos fundamentales (principalmente tratándose del acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones¹⁰⁰) que comprometen la existencia misma de un individuo, se vuelve impostergable el trabajo armónico entre las entidades públicas y privadas para lograr, con ayuda de los avances tecnológicos, la correcta individualización del titular del derecho y evitar que los formalismos socaven el derecho sustancial.

⁹⁹ Cuaderno de Revisión, folio 42.

¹⁰⁰ La Sala Plena se refirió así a la importancia mayúscula de estas prestaciones económicas: “*En relación con el pago de las mesadas pensionales la Corte considera que ellas constituyen, por regla general, la única fuente de ingresos del pensionado y de su núcleo familiar, que le posibilita el desarrollo autónomo de su personalidad y el reconocimiento dentro del entorno social al que pertenece. Verse privado de la única fuente de ingresos, sin expectativas ciertas sobre la fecha en que ésta se haga efectiva, implica el deterioro progresivo de las condiciones materiales, sociales y psíquicas de su existencia, con lo cual se vulneran principios y derechos fundamentales que legítimamente le asisten al pensionado en el Estado social de derecho. Esta circunstancia se agrava significativamente en las personas de la tercera edad, razón por la cual el pago tardío de las pensiones atenta contra la subsistencia misma tanto del pensionado como de las personas a cargo*” (SU-1023 de 2001).

Precisamente el caso de Carmen Luz Robles Benavides refleja varias fallas que pueden ocasionar trasgresiones similares en un futuro y que el juez constitucional no debe pasar por alto. En primer lugar, la cédula de ciudadanía no necesariamente es un medio de identificación infalible e irremplazable, por cuanto es posible que (a) contenga inconsistencias, no atribuibles al ciudadano, que terminen por alterar la correcta identificación de su portador¹⁰¹; (b) haya sido objeto de suplantación por un tercero inescrupuloso¹⁰²; o que (c) el documento simplemente no esté disponible porque se encuentra en trámite de expedición¹⁰³.

En segundo lugar, preocupa el amplio margen de discrecionalidad en cabeza de las entidades públicas y privadas frente a los eventuales problemas de identificación de sus usuarios. Ni la Nueva EPS ni la entidad financiera BBVA reconocieron tener una guía de procedimientos ante estos casos. Mientras que la primera entidad se limitó a manifestar genéricamente que la empresa “*se rige con la normatividad establecida*”¹⁰⁴, la segunda adujo que siendo eventos tan excepcionales, lo que procede es que cada entidad sucursal “*coordin[e] lo pertinente con el área de Asesoría Jurídica de Negocio Bancario a efectos de brindar la mejor solución a quien acuda en tales condiciones*”¹⁰⁵, sin precisar en qué condiciones o bajo qué principios se llegaría a la mejor solución posible.

Prueba del vacío normativo sobre la materia y del amplio arbitrio con el que cuentan las entidades frente a los problemas de identificación es la declaración rendida por la propia Registraduría Nacional del Estado Civil según la cual, es facultad de cada empresa pública o privada reglamentar qué documentos exige al usuario para acceder a sus servicios:

¹⁰¹ Ejemplo de ello es el error al bajar el ángulo que ocurrió en el caso de la señora Carmen Luz Robles. También se puede traer a discusión en este punto las sentencias T-963 de 2008 y T-006 de 2011, en las que frente a situaciones de doble cedulaación, la Registraduría Nacional del Estado Civil optó por cancelar una, dejando vigente aquella con información errada. En la segunda providencia, la Sala de Revisión aprovechó para advertir que si bien la función adelantada por dicha entidad es necesaria y valiosa, también es cierto que “*se trata de una facultad ejercida por humanos. Y, como en cualquier asunto humano, en la cancelación de una o más cédulas de ciudadanía pueden cometerse errores*”.

¹⁰² Véase el caso conocido en la sentencia T-177 de 2012 en el que el victimario se identificó a lo largo del proceso con un nombre y una cédula de ciudadanía que no le correspondía, lo que terminó en la condena de una persona totalmente ajena al delito. Obsérvese también como la Corte ha distinguido entre la simple identificación de un sujeto, y su completa individualización así: “*Si bien es cierto que la negligencia o la astucia pueden conspirar contra la plena identificación del encartado, pudiendo ser este un indocumentado o utilizar varios nombres falsos, llegando incluso a poseer varios documentos de identidad; no ocurre lo mismo con su individualización es decir, con la determinación física del sujeto pasivo de la acción penal. En este orden de ideas, el nombre con que se haya conocido o dado a conocer el procesado cuenta de manera secundaria, importando realmente que no se dude de los rasgos físicos del presunto autor del delito*” (sentencia T-020 de 2002).

¹⁰³ Esta Corporación ha sostenido que expedir la cédula de ciudadanía requiere la realización de procedimientos complejos para cotejar y tener certeza de la identidad de la persona, por lo cual la sentencia T-532 de 2001 avaló un cierto término de tolerancia, que rodea el año, como un periodo comprensible en la elaboración y entrega de la cédula de ciudadanía. No obstante, hay múltiples casos cuya expedición ha sido prolongada más allá de todo plazo razonable y ha originado una violación de derechos fundamentales. Ver, por ejemplo, T-964 de 2001, T-1028 de 2001, T-1136 de 2001, T-1078 de 2001, T-118 de 2002, T-607 de 2002, T-056 de 2006, T-497 de 2006, T-610 de 2006, T-644 de 2007 y T-401 de 2008.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

“Por lo anterior, corresponde tanto a la (sic) Entidades Públicas como Privadas y demás particulares, como en general a todas aquellas Entidades que celebren cualquier tipo de negocio jurídico definir o reglamentar, mediante qué documentos pueden identificarse los usuarios para acceder a sus servicios, diferentes a la cédula de ciudadanía, o en los casos en los cuales los ciudadanos no cuentan con ese documento de identificación”¹⁰⁶.

En tercer lugar, también preocupa la pasividad asumida por las entidades prestadoras del servicio que, frente a inconsistencias reportadas en sus bases de datos sobre la identificación de un usuario, no impulsan ningún trámite de oficio sino que dejan al ciudadano a su suerte para que esclarezca y corrija la situación. Tal conducta desconoce el poder vinculante del principio/deber de la solidaridad social¹⁰⁷ que se espera de todos los colombianos¹⁰⁸, especialmente en casos como el presente en el que se desampara a una anciana de 72 años, de condición analfabeta y con su única fuente de ingresos económicos suspendida. Tal omisión se agrava, por demás, por el déficit reglamentario debido al cual no es claro qué tipo de procedimientos pueden y deben impulsar las personas jurídicas del sector público y privado.

7.3. Dicho lo anterior, esta Sala de Revisión entra a proferir las siguientes órdenes para corregir la confusión numérica que se presentó y reparar a la accionante, en la medida de lo posible, por las angustias y penurias que tuvo que enfrentar para hacer valer sus derechos. Igualmente, se hará un pronunciamiento general con el objetivo de impedir que situaciones de hecho similares puedan ocasionar una nueva violación de derechos fundamentales.

7.3.1. En este sentido, se dejarán en firme las medidas provisionales proferidas por esta Sala mediante auto del 8 de octubre de 2012, en el sentido que el BBVA y la Nueva EPS deberán continuar prestando, respectivamente, el servicio de pensiones y salud a la señora Carmen Luz Robles Benavides. Para ello deberán corregir y actualizar sus bases de datos teniendo en cuenta que la accionante se identifica válidamente con el número de cédula 22.861.598.

Colpensiones, a su vez, tendrá la obligación de corregir y expedir en los tres días siguientes a la comunicación de esta providencia la Resolución 1925 de

¹⁰⁶ Cuaderno de Revisión, folio 69.

¹⁰⁷ Como acertadamente dijo esta Corporación desde el año mismo de su entrada en ejercicio, “*Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (CP Preámbulo, arts. 1, 95, 58 y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados.*

La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.” Sentencia T-532 de 1992.

¹⁰⁸ El artículo 95 Superior consagra como uno de los deberes de todo colombiano “*Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*”.

1999, aclarando que la beneficiaria de la pensión de sobrevivientes es la señora Carmen Luz Robles Benavides con número de identificación 22.861.598. Igualmente, le corresponde hacer las gestiones pertinentes para poner a disposición de la accionante, a más tardar dentro de la semana siguiente a la comunicación de este fallo, las mesadas pensionales no canceladas desde el mes de noviembre de 2011 y sin que se pueda excepcionar ningún plazo de prescripción legal en el caso concreto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, por su parte, deberá hacer entrega inmediata a la accionante del certificado que explica la equivocación ocurrida, si aún no lo ha hecho. Dentro de las dos semanas siguientes a la notificación de esta providencia, en una hora y lugar acordado por las partes, le ofrecerán disculpas institucionales a la señora Carmen Luz por todas las angustias, penurias y dificultades que le ocasionó la equivocación técnica en su documento de identificación y que perduró por más de 50 años.

7.3.2. Por último, (i) ante el déficit reglamentario advertido en relación con los procedimientos para aclarar las inconsistencias e irregularidades que puedan presentarse en la identificación de las personas que intentan acceder al servicio de pensiones y salud; (ii) para evitar que ocurran violaciones similares a los derechos fundamentales debido a la ausencia o inconsistencias en un medio de identificación cualificado, y (iii) teniendo en cuenta las competencias constitucionales¹⁰⁹ y reglamentarias¹¹⁰ asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se le ordenará a dicha entidad que expida un acto administrativo de carácter general y dirigido a todas las entidades públicas y privadas del sector financiero y de salud, que ofrezca una solución segura, eficaz y expedita ante los casos en que se presenten problemas en la identificación de sus usuarios (sea, por ejemplo, porque la persona ha extraviado el documento de identidad cualificado, no le ha sido expedido aún, o la información contenida presenta inconsistencias), la cual permita comprobar la identidad del individuo o compulsar copias ante las autoridades competentes, de ser necesario.

¹⁰⁹ El Registrador Nacional “*ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la **identificación de las personas**, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga*”. Constitución Política, art. 266.

¹¹⁰ Decreto 1010 de 2000, por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias, art. 2° “*Es objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e **identificar a los colombianos** y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país*”. El art. 5.18 establece igualmente que dentro de las funciones de la Registraduría Nacional se encuentra “***Responder las solicitudes de personas naturales o jurídicas y organismos de seguridad del Estado o de la rama judicial en cuanto a identificación, identificación de necrodactilias y demás requerimientos, de acuerdo a la normatividad vigente, teniendo como soporte la información contenida en las bases de datos de registro civil y el sistema de identificación***” así como “*Atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios para el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar*.” Más específicamente, dentro del nivel central, corresponde al Registrador Nacional y sus oficinas dependientes “***fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la organización y vigilancia electoral, la identificación de las personas y el registro civil***” (art. 25) de conformidad con la Constitución y la ley.

Para ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá como base conceptual los principios constitucionales, la legislación antitrámite y las reglas jurisprudenciales reseñadas a lo largo de esta sentencia, y que a continuación se resumen de la siguiente manera:

i. *Principios rectores*: Todo procedimiento para verificar o establecer la identidad de una persona debe guiarse por los principios de (a) la buena fe, (b) la economía, celeridad y eficacia de la función administrativa y (c) la defensa constitucional reforzada de los sujetos de especial protección.

ii. *Finalidad*: Los requisitos o regulaciones administrativas exigidas tendrán por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas, así como evitar posibles defraudaciones. En este sentido, no podrán servir como excusa para cerrar las puertas a quienes legítimamente requieran del servicio.

iii. *Necesidad*: Las entidades públicas o privadas solo podrán requerir aquellos documentos o trámites que resulten estrictamente necesarios para establecer con certeza la identidad del ciudadano.

iv. *Criterios*: Los procedimientos escogidos deben estar (a) taxativamente dispuestos en una norma jurídica, (b) ser simplificados en la mayor medida posible con el apoyo de los avances tecnológicos y (c) debidamente comunicados a los usuarios.

v. *Impulso oficioso*: las personas jurídicas del ámbito público y privado, en atención al deber de solidaridad social, colaborarán activamente en la consecución de la información necesaria para verificar la identidad de un usuario.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela de única instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, dentro de la acción de tutela instaurada por Carmen Luz Robles Benavides en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se negó el amparo y, en su lugar, **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la vida digna, a la buena fe, a la seguridad social y al mínimo vital.

SEGUNDO.- ORDENAR al banco BBVA y a la Nueva EPS continuar prestando el servicio de pensiones y salud, respectivamente, a la señora

Carmen Luz Robles Benavides. Para ello deberán corregir y actualizar sus bases de datos teniendo en cuenta que la accionante se identifica válidamente con el número de cédula 22.861.598

TERCERO.- ORDENAR a Colpensiones corregir en los tres días siguientes a la comunicación de esta providencia, la Resolución 1925 de 1999, aclarando que la beneficiaria de la pensión de sobrevivientes es la señora Carmen Luz Robles Benavides, con número de identificación 22.861.598. Igualmente, le corresponde hacer las gestiones pertinentes para poner a disposición de la accionante, a más tardar dentro de la semana siguiente a la comunicación de este fallo, las mesadas pensionales no canceladas desde el mes de noviembre de 2011 y sin que se pueda excepcionar ningún plazo de prescripción legal en el caso concreto.

CUARTO.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, si aún no lo ha hecho, entregar a la accionante en las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo el certificado que explica el error presentado y que sirva como prueba ante cualquier autoridad pública o privada que presente alguna inquietud sobre la correcta identificación de la señora Carmen Luz Robles Benavides. Dentro de las dos semanas siguientes a la notificación de esta providencia, en un lugar y hora acordada por las partes, deberá ofrecerle disculpas institucionales a la señora Carmen Luz por todas las angustias, penurias y dificultades que le ocasionó la equivocación técnica en su documento de identificación y que perduró por más de 50 años.

QUINTO.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil proferir antes del 1º de abril de 2013 un acto administrativo de carácter general, de acuerdo con los principios, legislación y jurisprudencia expuestos en esta providencia, dirigido a todas las entidades públicas y privadas del sector financiero y de salud, que ofrezca una solución segura y expedita ante los casos en que se presenten problemas en la identificación de sus usuarios, la cual permita comprobar la identidad del individuo, o compulsar copias ante las autoridades competentes, de ser necesario.

SEXTO.- ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se le entregue copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para que coordine el acompañamiento integral a la señora Carmen Luz Robles Benavides en las distintas diligencias que ésta deba realizar para lograr el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

SÉPTIMO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.



JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General