

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 ocasi3n de la renovaci3n obligatoria de su c3dula de ciudadan3a, la Registradur3a Nacional incurri3 en un error al cambiarle su n3mero de identificaci3n 22.681.598, el cual le fue asignado desde el a3o de 1961, por el n3mero 22.861.598. Asegura que dada su avanzada edad (72 a3os) y â€œcon la poca vistaâ€1 que tiene, no se dio cuenta de la variaci3n al momento de recibir el documento.

1. Manifiesta que la alteraci3n en el orden de los dos d3gitos, le â€œha causado un perjuicio insuperable que ha puesto en riesgo mi vida al no poder cobrar la pensi3n en el banco BBVA desde el mes de septiembre del 2011, y no poder acudir al m3dicoâ€2. En el mismo sentido, advierte que sus â€œdeudas ya no dan espera, el vale de la tienda me lo cerraron desde el mes de enero de 2011. Y a mis 72 a3os, no puedo trabajar ya que depend3a de mi hijo que muri3â€3.

1. Se3ala que radic3 una petici3n ante la Registradur3a Nacional el 19 de diciembre de 2011, solicitando la correcci3n del n3mero de identificaci3n y que se le expidiese una certificaci3n para poder reclamar su pensi3n ante el banco. No obstante, hasta la fecha de interposici3n de la acci3n de tutela, la entidad no hab3a dado respuesta alguna.

1. Con fundamento en lo anterior, la se3ora Carmen Luz interpuso acci3n de tutela el 13 de junio de 2012 en contra de la Registradur3a Nacional del Estado Civil, al considerar que dicha entidad le estaba vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad social y el m3nimo vital. Con base en lo anterior, solicit3 que (i) se expidiese nuevamente su c3dula de acuerdo con el n3mero de identificaci3n que originalmente le fue asignado y (ii) que se otorgase una soluci3n temporal para asistir al m3dico y cobrar las mesadas pensionales que no hab3a podido reclamar desde septiembre de 2011. Por 3ltimo, 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.

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, avala 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 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 antigua (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 2011, 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 22.861.598 (fl. 12).

vii- Certificado de supervivencia del 29 de marzo de 2012 ante el Notario 7^o de Barranquilla, quien da fe de que compareció Carmen Luz Robles Benavides, con cédula de ciudadan^a 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 Atl^{ántico}, 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 ciudadan^a y el registro de defunción de Luis Carlos Suárez Robles (fl. 14-16).

x- Acta eclesi^{ástica} 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) las pruebas aportadas evidenciaban, prima facie, un error en la expedición del documento de identidad¹⁴, consider^ó necesaria la intervenci^{ón} urgente del juez constitucional para precaver que la violaci^{ón} 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 orden^ó provisionalmente que la Nueva EPS seccional Barranquilla garantizase la continuaci^{ón} en la atenci^{ón} médica requerida por la se^ñora Carmen Luz Robles Benavides. Igualmente, se ofici^ó 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 reanudaci^{ón} del pago de la mesada pensional reconocida mediante Resolución 1925 del 25 de junio de 1999, hasta tanto se resolviese de forma definitiva la confusi^{ón} num^{érica}. Esta medida no implicaba el pago retroactivo de meses anteriores.

Adicionalmente, se considerÃ³ necesario vincular directamente a la Nueva EPS, al Instituto de Seguros Sociales y al Banco BBVA, en tanto que (i) son las personas jurÃ­dicas que ostentan una obligaciÃ³n primaria respecto a la satisfacciÃ³n de los derechos fundamentales que se encuentran en discusiÃ³n, (ii) la decisiÃ³n que se tome en la sentencia de revisiÃ³n podrÃ­a involucrarlos directamente, y (iii) atendiendo a la condiciÃ³n de debilidad manifiesta de la accionante y que se encuentra en riesgo su propia supervivencia, se decidiÃ³ integrar el contradictorio en sede de revisiÃ³n. Se aprovechÃ³, ademÃ¡s, para preguntarles cÃ³mo verificaban tales entidades la identidad de sus usuarios y si existÃ­a algÃºn manual interno que regulara los problemas de individualizaciÃ³n que pudiesen surgir en el curso de sus actividades.

1. 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 numÃ©rico 22.(?)81.598, permaneciendo aÃºn ilegible uno de los dÃ­gitos.

1. No obstante lo anterior, la contestaciÃ³n de la RegistradurÃ­a Nacional del Estado Civil reivindica la versiÃ³n de la accionante al poner de presente que efectivamente ocurriÃ³ un error en la expediciÃ³n del documento de identificaciÃ³n de Carmen Luz Robles Benavides, por las siguientes razones:

â€œQue de conformidad con la tarjeta de preparaciÃ³n No de PelÃ­cula 3404, tramitada a la seÃ±ora CARMEN LUZ ROBLES BENAVIDES, se observa que el 18 de diciembre de 1961 en CÃ©cuta (Norte de Santander)¹⁵, fecha para la cual la seÃ±ora tramitÃ³ la cÃ©dula de ciudadanÃ­a por primera vez, se presentÃ³ un error al bajar el Ã­ngulo de la cÃ©dula de ciudadanÃ­a que correspondÃ­a a la seÃ±ora ROBLES BENAVIDES, incorporando como nÃºmero de cÃ©dula el 22.681.598, cuando el correcto era el 22.861.59216. Error que fue cometido el 18 de diciembre de 1961 por la RegistradurÃ­a municipal de Corozal (BolÃ­var)¹⁷.

Adicionalmente, el informe dactiloscÃ³pico adjunto concluyÃ³ que el cupo numÃ©rico 22.861.598 â€œno presenta suplantaciÃ³n, ni doble cedula, el error se encuentra el

momento de digitar la informaci3n al 3ngulo, raz3n por la cual la portadora de este documento es la titular, se3ora Carmen Luz Robles Benavidesâ€18.

En raz3n de lo anterior, la Registradur3a Nacional manifest3 que no era procedente habilitar el cupo num3rico 22.681.598 a la accionante, por cuanto 3ste nunca le correspondi3. No obstante, para subsanar dicha inconsistencia expidi3 una constancia que acredita las circunstancias de tiempo, modo y lugar que condujeron al yerro presentado, con destino a todas las autoridades p3blicas o privadas que as3 lo requieran19.

Respecto al mecanismo id3neo de identificaci3n de los colombianos, asever3 que de acuerdo con el art3culo 1Âº de la Ley 39 de 1961 la c3dula de ciudadan3a es el instrumento con el cual los colombianos mayores de edad pueden identificarse en todos los actos civiles, pol3ticos, administrativos y judiciales. No obstante, advirti3 que ante la presencia de otros medios de identificaci3n como la contrase3a, es facultad de cada entidad p3blica o privada reglamentar qu3 documentos exige al usuario para acceder a sus servicios:

â€œPor lo anterior, corresponde tanto a la (sic) Entidades P3blicas como Privadas y dem3s particulares, como en general a todas aquellas Entidades que celebren cualquier tipo de negocio jur3dico definir o reglamentar, mediante qu3 documentos pueden identificarse los usuarios para acceder a sus servicios, diferentes a la c3dula de ciudadan3a, o en los casos en los cuales los ciudadanos no cuentan con ese documento de identificaci3nâ€20.

1. El apoderado judicial de la Nueva EPS inform3 que la se3ora Carmen Luz Robles Benavides registra como fecha de afiliaci3n el 1Âº de agosto de 2008, pero que la misma fue retirada el 30 de agosto 2012 â€œdebido a que desde el mes de abril de 2012 su ente pensional no realiza pagos a Nueva Epsâ€21. En todo caso, declar3 que en cumplimiento de la medida provisional proferida por esta Corporaci3n afili3 nuevamente a la accionante. En relaci3n con el m3todo de identificaci3n de sus usuarios adujo que ello â€œse verifica con el documento de afiliaci3n que registra en nuestra base de datosâ€22. Por 3ltimo, frente al cuestionamiento por un manual interno de procedimientos que regule los problemas en torno a la correcta identificaci3n del afiliado, se limit3 a manifestar que la empresa â€œse rige con la normatividad establecidaâ€23.

1. La entidad financiera BBVA declarÃ³ 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 Bancoâ€²24. 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 RegistradurÃa Nacional del Estado Civil, previa expediciÃ³n de la contraseÃ±a por parte de dicha autoridad pÃºblicaâ€²25. Cuando ello ocurre la oficina sucursal respectiva coordina lo pertinente con el Ãrea de AsesorÃa JurÃdica de Negocio Bancario a efectos de brindar la mejor soluciÃ³n a quien acuda en tales condicionesâ€²26, aunque recalcaÃ³ que son eventos verdaderamente excepcionales.

1. Colpensiones, por su parte, reportÃ³ que Carmen Robles Benavides, quien se identifica con la C.C. 22.681.598 de acuerdo con los datos del sistema de InformaciÃ³n de NÃ³mina de Pensionados, es beneficiaria actualmente de pensiÃ³n de sobreviviente y se encuentra suspendida desde la nÃ³mina de abril de 2012 inclusive, por no cobro de las mesadas desde de (sic) noviembre de 2011 hasta marzo de 2012â€²27. En este mismo sentido, informÃ³ 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 prescripciÃ³n que establece la ley28.

ManifestÃ³ igualmente que la accionante acudiÃ³ a las instalaciones de la entidad el dÃa 8 de octubre de 2012, para solicitar la actualizaciÃ³n de datos, acciÃ³n que no fue posible realizar, debido a que el nÃºmero de documento relacionado en el formulario de actualizaciÃ³n y la copia del documento de identidad aportada por la afiliada, no coincidenâ€²29.

1. Mediante auto del 25 de octubre de 201230, el Magistrado sustanciador requiriÃ³ 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.

1. 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 ánimo 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.

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 transcrita, 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 ánimo 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 ánimo 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) resolver 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. 6º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 16), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 1º).

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”.

Por último, en lo referente al estado civil de las personas, este Tribunal en sentencia T-861

de 2003 lo describi³ como «la expresi³n de una determinada situaci³n o calidad como la nacionalidad, el sexo, la edad, estado mental, si son hijos leg³timos, extramatrimoniales o adoptivos, casados o solteros, etc. Tambi³en se relaciona con el reconocimiento de derechos subjetivos tanto p³ublicos como privados, situ³ndose dentro de los primeros los propios de quien es reconocido por la Constituci³n y la ley como ciudadano, esto es, el derecho pol³tico al voto, el ejercicio del derecho de protecci³n jur³dica y las correlativas obligaciones concretas para las personas como la de pagar impuestos, cumplir el servicio militar obligatorio etc».

Desde una perspectiva constitucional esta Corporaci³n ha precisado que el derecho a la personalidad jur³dica es resultado de una reivindicaci³n hist³rica que ha permitido reconocer que todo ser humano, por su sola existencia, debe ser entendido como un sujeto de derechos. En el a³o de 1992 la Corte explic³ esta premisa fundante del ordenamiento jur³dico as³:

«Como resultado de la disminuci³n del valor filos³fico del individualismo cl³sico, del pensamiento liberal contenido en la Declaraci³n de 1789, principalmente por la influencia del pensamiento socialista, en los ³ltimos cincuenta a³os se usa de manera preferente la expresi³n «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 variaci³n terminol³gica tiene profundo contenido de filosof³a pol³tica. Una precisi³n previa se impone, en el sentido de que desde los or³genes de la consagraci³n de los derechos humanos (finales del Siglo XVIII), se mantiene invariable el principio seg³on el cual toda asociaci³n pol³tica est³ organizada para servir al Hombre. Esta aseveraci³n, requiere una explicaci³n sobre la concepci³n y trato del Hombre-persona en lugar del Hombre-individuo, en dos sentidos: El reconocimiento de la filosof³a 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 ³ptica de 1789, el reconocimiento al individuo de la imposici³n al Estado de una actitud de abstenci³n frente al juego de las libertades. En la perspectiva contempor³nea, se imponen al poder p³ublico acciones positivas, lo que ampl³a la primac³a 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.

(â€¡)

En efecto, surge el [d]erecho a la [p]ersonalidad [j]urÃdica, que presupone toda una normatividad jurÃdica, segÃn 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 ideologÃas devaluadoras de la personalidad, que lo reduzcan a simple condiciÃ³n de cosaâ€35.

El derecho al reconocimiento de la personalidad jurÃdica es, entonces, el que materializa en primer lugar el principio rector de la dignidad humana, y proscribe con ello toda manifestaciÃ³n racista o totalitaria en contra de la libertad del hombre36, al concretar que todo ser humano es titular de derechos por su mera condiciÃ³n de persona.

En la misma direcciÃ³n, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el desconocimiento del derecho a la personalidad jurÃdica equivaldrÃa a la negaciÃ³n absoluta de la posibilidad de que una persona sea sujeto de derechos y obligaciones:

â€œEn este caso se le tratarÃa como a un objeto -materia de una relaciÃ³n jurÃdica, no sujeto de ella-, o se le reducirÃa a la condiciÃ³n de esclavo. De todo lo dicho se desprende que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurÃdica tiene sustancia o entidad propias y no puede ser visto como un reflejo de una situaciÃ³n 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 entraÃ±arÃa una situaciÃ³n jurÃdica -desconocimiento de la personalidad de este carÃcter-, en tanto aquÃ©llo constituye un hecho, tan deplorable o limitante como se quiera, pero no necesariamente derogatorio, en sÃ mismo, de la personalidad jurÃdica del ser humano que lo padeceâ€37.

Por lo anteriormente expuesto, resulta inadmisibles para el orden constitucional vigente sujetar el reconocimiento jurÃdico de las personas a trÃmites administrativos o judiciales en los que se realice algÃn tipo de verificaciÃ³n previa. En efecto, no estÃ permitido excluir a una persona del orden jurÃdico del Estado y de cualquier posibilidad real de ser tratado como un fin en sÃ mismo, en razÃ³n de la implementaciÃ³n de algÃn procedimiento de individualizaciÃ³n. En virtud de lo anterior y como se expondrÃ en los siguientes acÃpites, el documento de identidad no es el que define a la persona como tal, sino que su calidad como sujeto de derecho es una caracterÃstica intrÃnseca.

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 promulgó una Ley cuyo artículo 8º prescribió que "todo 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"⁴⁰.

El propósito esencialmente electoral de dicho documento se refleja en que su vigencia estaba atada fatalmente al periodo del sufragio. El día de los 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. Transcurridos 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 6º 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"⁴¹.

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 5º:

«A partir del 1º 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 paso 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 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 cédulación 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 generaci3n) al se±or Presidente de la Rep3blica Laureano G3mez Castro.

A partir de 1954 el proceso de cedula3n comenzar3a a extenderse a lo largo del territorio nacional, pero solo ser3a hasta el 25 de mayo de 1956 que se elaborar3a la primera c3dula de ciudadan3a a una mujer45, la de Carola Correa de Rojas Pinilla esposa del Presidente de la Rep3blica de aquel entonces.

Posteriormente, la Ley 39 de 1961 consolid3 este devenir hist3rico y reafirm3 la preeminencia de la c3dula de ciudadan3a dentro del orden jur3dico colombiano al establecer que 3a partir del primero de enero de 1962, los colombianos que hayan cumplido 2146 a±os s3lo podr3n identificarse con la c3dula de ciudadan3a laminada en todos los actos civiles, pol3ticos, administrativos y judiciales3a.

En 1993 surgi3 la c3dula caf3 plastificada (o de segunda generaci3n) respaldada en el sistema 3aPrometeo3a, un proceso de archivo sistematizado que impuso que los documentos se imprimieran en 3mina de acetato plastificado, m3s durables y resistentes a la humedad. No obstante, su vida 3til fue breve porque para el a±o 2000 comenz3 la expedici3n de la c3dula amarilla con hologramas (o de tercera generaci3n) vigente actualmente y basada en la tecnolog3a AFIS (Automated Fingerprint Identification System). Tal mecanismo verifica la calidad de las impresiones dactilares mediante algoritmos matem3ticos que establecen cierta cantidad de puntos caracter3sticos que, a su vez, permiten individualizar a las personas por medio de un c3digo cuya probabilidad de repetic3n es tan solo de 1 en 100 millones47.

La Ley 999 de 2005 prorrog3 el plazo para que todos los ciudadanos pudieran renovar la c3dula hasta el 31 de diciembre de 2009. Por ello, desde el comienzo del a±o 2010 los colombianos solo pueden identificarse correctamente mediante la c3dula amarilla con hologramas.

Para 2009, la Registradur3a Nacional report3 que en sus bases de datos reposaban 3a710 millones de huellas de colombianos que tramitaron su c3dula blanca laminada, caf3 plastificada o la amarilla con hologramas entre 1952 y 20093a48, lo que constituye sin duda un importante avance en la modernizaci3n del sistema de identificaci3n de los nacionales.

5. La racionalizaci3n y modernizaci3n de los tr3mites relacionados con la identificaci3n

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 «cuando 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 permitiría «al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que 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 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:

(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 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:

«[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 id3neo e irremplazable para lograr el aludido prop3sitoâ€¢. (3nfasis fuera del original)

A partir de una aproximaci3n literal de la sentencia C-511 de 1999, algunos fallos de tutela han considerado que la c3dula de ciudadan3a contin3a siendo irremplazable, de donde se sigue que s3lo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jur3dicos o situaciones donde se le exija la demostraci3n de tal calidad. Como ejemplo de lo anterior encontramos la sentencia T-069 de 2012 en la cual el Banco Agrario neg3 el desembolso de la ayuda humanitaria previamente reconocida a una madre cabeza de familia de tres menores, en condici3n de desplazamiento, por cuanto 3sta no exhibi3 su c3dula, sino un comprobante de tr3mite del documento de identidad y la correspondiente denuncia de p3rdida de papeles. En su momento, la Sala consider3 que:

â€œEs razonable que una entidad financiera exija la presentaci3n de la c3dula de ciudadan3a a la poblaci3n en situaci3n de desplazamiento para poder acceder al pago de las ayudas, por cuanto es 3ste el documento id3neo e irremplazable para acreditar la identificaci3n y de paso brindar seguridad a los desplazados en cuanto a la entrega de los beneficiosâ€¢75.

Pese a ello, el caso se resolvi3 por carencia actual de objeto, en raz3n a que la Registradur3a hizo entrega de la c3dula en el transcurso de la revisi3n de la acci3n de tutela. Adicionalmente, vale la pena destacar que la misma sentencia reproch3 la pasividad de la entidad bancaria y la exhort3 â€œpara que en adelante brinde una informaci3n adecuada y oportuna sobre el tr3mite a seguir para la solicitud y entrega de la c3dula de ciudadan3a a sujetos de especial protecci3n constitucionalâ€¢.

En sentido similar se pronunci3 el fallo T-585 de 2012 que aborda la situaci3n de una persona que intent3 acceder a los servicios de salud en los centros m3dicos de Aguachica, pero al consultar la base de datos del Fosyga su c3dula 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 Revisi3n sostuvo que la c3dula de ciudadan3a era ciertamente el medio id3neo e irremplazable para lograr la identificaci3n personal. Precisamente por ello es que â€œexisten muchos tr3mites 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 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 prerequisite 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).

La Corte declaró exequible esta reforma en tanto que éste 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 escrutinio⁷⁷. No obstante, se⁷⁸ al⁷⁹ 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 elector⁸⁰ 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 ciudadanía⁸¹, al señalar que el progreso tecnológico tiende a la desmaterialización⁸² 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 desmaterialización⁸³ 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 otros⁸⁰.

Recientemente, la sentencia C-606 de 2012 presentó un importante análisis en esta dirección con motivo del control de constitucionalidad del artículo 5º de la Ley 361 de 1997⁸¹, el cual prescribe que el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud serviría 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.

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 surtirse 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 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 colocarían 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 asevera³ 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 necesidad⁴ y menos aún a una niña, cuya que por su condición de sujetos de especial protección constitucional merecen protección preferente por parte del Estado y de la sociedad⁵. Por ello ordena³ 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 corrija la inconsistencia presentada.

Dicho fallo también destaca³ 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 hábitat y a la salud⁷. 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 verdad⁸.

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 estudió³ 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 reconoció³ la importancia de la legislación anti-trámite⁸⁸, también estimó³ 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 actuacionesâ€º. Del mismo modo, adujo que tales exigencias resultaban razonables para â€œla protecci3n de los intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamaci3n ileg3tima de la pensi3n por parte de individuos que no tendr3an derecho a recibirla con justiciaâ€º.

En raz3n de lo anterior, se neg3 el amparo constitucional en tanto que la accionante no hab3a aportado el Registro Civil de Nacimiento del causante, documento que la Sala consider3 necesario, conducente y pertinente89 para el reconocimiento pensional solicitado. En todo caso, se orden3 que el Jefe de Pensiones del Seguro Social -Seccional Cundinamarca- proporcionara a la demandante la orientaci3n suficiente para tener claridad sobre los documentos que deb3a allegar y los pasos a seguir, con el fin de que le pudiese ser recibida y tramitada la respectiva solicitud de pensi3n.

Situaci3n distinta se denuncia en la sentencia T-580 de 2010, en la que el Instituto de Seguros Sociales exigi3 fotocopia de la c3dula de ciudadan3a del afiliado fallecido para poder tramitar la pensi3n de sobreviviente. Al intentar obtener tal documento la Registradur3a Nacional le inform3 al accionante que solo expedir3a copia del mismo por orden de autoridad competente.

Frente a lo anterior, la Corte concluy3 que no resultaba razonable que la entidad pretendiese tal documento para iniciar el tr3mite de la pensi3n de sobrevivientes, por las siguientes razones: (i) porque el literal a) del art3culo 47 de la Ley 100 de 1993 y el art3culo 13 del Decreto 1889 de 1994 no exigen la copia de la c3dula de ciudadan3a del afiliado o pensionado fallecido para acreditar los requisitos de beneficiario de la pensi3n de sobrevivientes cuando quien la solicita es el c3nyuge sup3rstite; (ii) al momento de la muerte del causante, 3ste estaba afiliado a pensiones o ya le hab3a sido reconocida la pensi3n por el Instituto, raz3n por la cual la entidad necesariamente debi3 haberlo identificado en cualquiera de esas dos hip3tesis por medio de la copia de la c3dula de ciudadan3a.

De la jurisprudencia analizada en este cap3tulo es posible extraer tres ideas principales:

(i) Los medios de identificaci3n personal no son sistemas est3ticos. Por el contrario, estos deben actualizarse en consonancia con los avances cient3ficos y tecnol3gicos 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.

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 condiciones para que las personas adultas mayores puedan llevar una vida en condiciones de calidad y de dignidad⁹⁵.

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, consagra 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 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 sobreviviente⁹⁹. 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.

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 «coordine 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:

“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

cÃ©dula 22.861.598.

Colpensiones, a su vez, tendrÃ¡ la obligaciÃ³n de corregir y expedir en los tres dÃ­as siguientes a la comunicaciÃ³n de esta providencia la ResoluciÃ³n 1925 de 1999, aclarando que la beneficiaria de la pensiÃ³n de sobrevivientes es la seÃ±ora Carmen Luz Robles Benavides con nÃºmero de identificaciÃ³n 22.861.598. Igualmente, le corresponde hacer las gestiones pertinentes para poner a disposiciÃ³n de la accionante, a mÃ¡s tardar dentro de la semana siguiente a la comunicaciÃ³n de este fallo, las mesadas pensionales no canceladas desde el mes de noviembre de 2011 y sin que se pueda excepcionar ningÃºn plazo de prescripciÃ³n legal en el caso concreto.

La RegistradurÃ¡a Nacional del Estado Civil, por su parte, deberÃ¡ hacer entrega inmediata a la accionante del certificado que explica la equivocaciÃ³n ocurrida, si aÃºn no lo ha hecho. Dentro de las dos semanas siguientes a la notificaciÃ³n de esta providencia, en una hora y lugar acordado por las partes, le ofrecerÃ¡n disculpas institucionales a la seÃ±ora Carmen Luz por todas las angustias, penurias y dificultades que le ocasionÃ³ la equivocaciÃ³n tÃ©cnica en su documento de identificaciÃ³n y que perdurÃ³ por mÃ¡s de 50 aÃ±os.

Para ello, la RegistradurÃ¡a Nacional del Estado Civil tendrÃ¡ como base conceptual los principios constitucionales, la legislaciÃ³n antitrÃ¡mite y las reglas jurisprudenciales reseÃ±adas a lo largo de esta sentencia, y que a continuaciÃ³n 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 economÃ­a, celeridad y eficacia de la funciÃ³n administrativa y (c) la defensa constitucional reforzada de los sujetos de especial protecciÃ³n.
- ii. Finalidad: Los requisitos o regulaciones administrativas exigidas tendrÃ¡n por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas, asÃ­ como evitar posibles defraudaciones. En este sentido, no podrÃ¡n servir como excusa para cerrar las puertas a quienes legÃ­timamente requieran del servicio.
- iii. Necesidad: Las entidades pÃºblicas o privadas solo podrÃ¡n requerir aquellos documentos o trÃ¡mites 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 cómplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SANCHEZ MENDOZA

Secretaria General

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.

6 Artículo 227.

7 Decreto Ley 960 de 1970, art. 24.

8 Decreto 019 de 2012, arts. 18 y 25.

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 anotaci3n de que la portadora no firma.

12 Con 72 a±os, de condici3n analfabeta, sin servicio de salud ni ingresos econ3micos adicionales a la ayuda de su yerno y una hija, y habiendo soportado casi un a±o de haberse suspendido la mesada pensional a la que asegura tener un derecho ya reconocido.

13 As3 justific3 el auto la procedencia de la medida provisional: “En este sentido, y especialmente trat3ndose de derechos fundamentales de marcado contenido prestacional como lo es el sistema de aseguramiento en pensiones, la certeza se predica del perjuicio irremediable que resultar3a 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 urgente a fin de precaver una violaci3n intolerable de garant3as constitucionales que, prima facie, se encuentran acreditadas en el expediente de tutela”.

14 La Sala de Revisi3n encontr3 que, en contrav3a de lo expuesto por la Registradur3a Nacional, el nombre de Carmen Robles Benavides se encontraba asociado con el n3mero de identificaci3n 22.681.598 en los siguientes documentos: (a) Resoluci3n 001925 de 1999 del Instituto de Seguros Sociales- Seccional Atl3ntico, por medio de la cual se resuelve conceder pensi3n de sobrevivientes por el fallecimiento del afiliado Luis C. Su3rez Robles; (b) carn3 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 lleg3 luego de revisar el Sistema Integral de Informaci3n de la Protecci3n Social (SISPRO) y la Base de Datos 3cnica de Afiliados (BDUA) del Fosyga.

15 En realidad la c3dula fue expedida en Corozal (Bol3var), como se observa en la pel3cula 3404. Fl. 70.

16 Este es otro error de digitaci3n porque la c3dula que realmente corresponde a la accionante, seg3n las pruebas aportadas por la Registradur3a, termina en 8 y no en 2.

17 Cuaderno de Revisi3n, folio 67.

18 Cuaderno de Revisi3n, folio 74.

19 Cuaderno de Revisi3n, folio 137-138.

20 Cuaderno de Revisi3n, folio 69.

21 Cuaderno de Revisi3n, folio 30.

22 Cuaderno de Revisi3n, folio 31.

23 Ib3dem.

24 Cuaderno de Revisi3n, folio 44.

25 Ib3dem.

26 Ib3dem.

27 Cuaderno de Revisi3n, folio 42.

28 En el caso concreto de la accionante, se3al3 que æ[a]ctualmente en el sistema de n3mina de pensionados est3n habilitadas para el pago las mesadas de los meses de noviembre de 2011 a marzo de 2012â€¢.

29 Cuaderno de Revisi3n, folio 43.

30 Cuaderno de Revisi3n, folio 96-97.

31 Cuaderno de Revisi3n, folio 99.

32 Cuaderno de Revisi3n, folio 144.

33 Cuaderno de Revisi3n, folio 141 y 150.

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

36 Sentencia T-485 de 1992.

37 Caso B3ima Vel3squez vs. Guatemala, sentencia de noviembre 25 de 2000, p3rrafos

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).

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

41 Ley 89 de 1948, art. 1º: “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 electorales”.

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 cédulación 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 1^o de 1975 disminuy³ el requisito de edad para adquirir la ciudadanía a los 18 años.

47 Para informaci³n m³is detallada de las caracter³sticas t³cnicas del nuevo documento de identificaci³n se puede consultar la p³gina virtual de la Registradur³a Nacional del Estado Civil, as³ 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.

51 Ver Gonz³lez P³rez Jos³s. 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 C³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) define as³ en el art³culo 3 dicho principio: “En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscar³n que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, remover³n de oficio los obst³culos puramente formales, evitar³n decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear³n, de acuerdo con este c³digo las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objetivo de la actuaci³n administrativa”.

53 “En virtud del principio de econom³a, las autoridades deber³n proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los dem³s recursos, procurando el m³is alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protecci³n de los derechos de las personas.” Ib³dem.

54 “En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsar³n oficiosamente los procedimientos, e incentivar³n el uso de las tecnolog³as de la informaci³n y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los t³rminos legales y sin dilaciones injustificadas” Ib³dem.

55 CP, art. 228.

56 CP, art. 2.

57 Artículo 18.

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

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.

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.

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.

75 Sentencia T-069 de 2012.

76 En dicha ocasión 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 podrá liberar su cupo numérico.

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 los 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.elespectador.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.

81 Por la cual se establecen mecanismos de integraci3n social de la personas con limitaci3n y se dictan otras disposiciones.

82 Hoy Registro 3nico de V3ctimas.

83   Los documentos de acuerdo con su funci3n 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 jur3dicos, excluyendo cualquier otro medio de prueba para su existencia, mientras que los documentos declarativos son los que evidencian una situaci3n de hecho que dan lugar al reconocimiento del derecho. Esta diferenciaci3n ha sido tomada en cuenta por la Corte Constitucional cuando se refiere al otorgamiento de derechos de las personas en situaci3n de desplazamiento. En la jurisprudencia constitucional se ha dicho que la declaraci3n de la condici3n de desplazado y el Registro 3nico de Poblaci3n Desplazada (RUPD) tienen un car3cter 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 estableci3 que,   El desplazamiento forzado por ser una situaci3n de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condici3n de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni p3blica ni privada para configurarse. Cuesti3n diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la poblaci3n en un Registro Nacional de Poblaci3n Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas (ayuda inmediata, atenci3n humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicaci3n), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaraci3n indebida a una situaci3n de hecho  . Esta diferenciaci3n entre acto constitutivo y acto declarativo también se estableci3 con relaci3n a la prueba de las personas en situaci3n de desplazamiento en las Sentencias T-328 de 2007 y T-1134 de 2008 en donde se reiter3 que el RUPD no era el 3nico documento para probar dicha condici3n 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 reasignaci3n de carnés para el goce de los derechos a la seguridad

social.

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

86 En todo caso, durante el examen de revisi3n ante la Corte Constitucional, la EPS-S Mallamas inform3 que ya le habAa hecho entrega del carn3 de afiliaci3n por lo que se produjo una carencia actual de objeto.

88 â€œSea lo primero se±alar que la Ley 962 de 2005 â€œPor la cual se dictan disposiciones sobre racionalizaci3n de trãmites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones p3blicas o prestan servicios p3blicosâ€ , se expidi3 con el fin de reducir los trãmites y procedimientos que las personas jurãdicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado. Lo anterior con el prop3sito de fortalecer las relaciones entre los ciudadanos, empresarios, servidores p3blicos y el Estado y de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad del Sector P3blico, a trav3s de una Administraci3n P3blica eficiente, eficaz y transparenteâ€ . Sentencia T-822 de 2008.

89 Seg3n lo dispuesto por el Decreto 1260 de 1970: â€œEn armonAa con lo anterior el artAculo 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 p3blico y los libros, tarjetas, asA como copias y certificados que con base en ellos se expidan son instrumentos p3blicos, regulados por el derecho administrativo colombiano. De otro lado el artAculo 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 Estadoâ€ . Sentencia T-822 de 2008.

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 IbAd.

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.

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.

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).

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 cédulación, 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 Ibídem.

105 Ibídem.

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».

109 El Registrador Nacional «ejercer 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. 2º «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 informaci3n contenida en las bases de datos de registro civil y el sistema de identificaci3nâ€ as3 como â€œAtender todo lo relativo al manejo de la informaci3n, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificaci3n y los documentos necesarios para el proceso t3cnico de la identificaci3n de los ciudadanos, as3 como informar y expedir las certificaciones de los tr3mites a los que hubiere lugar.â€ M3s espec3ficamente, dentro del nivel central, corresponde al Registrador Nacional y sus oficinas dependientes â€œefijar las pol3ticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la organizaci3n y vigilancia electoral, la identificaci3n de las personas y el registro civilâ€ (art. 25) de conformidad con la Constituci3n y la ley.