

Sentencia T-888/14

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Fundamental

El derecho a la personalidad jurídica guarda íntima relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, en cuanto ambos representan expresiones de libertad; proyectada en valores o atributos de la individualidad personal y de la distinción del sujeto frente a los demás. En ese sentido, la protección al derecho a la personalidad jurídica comporta la protección de otros derechos de índole constitucional y no se reduce simplemente a la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho.

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

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

Ha sido extensa la jurisprudencia de esta Corte en relación con la especial protección a la que tienen derecho las personas de la tercera edad. Esta garantía, se manifiesta en un trato preferente con el fin de evitar la vulneración de sus derechos fundamentales. Esta protección encuentra fundamento en el hecho de que dichas personas se ven igualmente avocadas a afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. En esa medida, se hace necesario que el Estado los proteja en relación con la acción u omisión que amenace o vulnere sus derechos y que en tales circunstancias deba obrar incluso por encima de consideraciones meramente formales.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Consiste en formular petición respetuosa y recibir respuesta rápida y de fondo

DERECHO DE PETICION Y A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Vulneración por parte de la

Registraduría Nacional al no dar solución definitiva a la situación de cedula de un adulto mayor

DERECHO DE PETICION Y A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Orden a Registraduría Nacional expedir una contraseña y Certificado de Vigencia de Cédula de Ciudadanía al accionante y la correspondiente Cédula de Ciudadanía definitiva

Referencia: expediente T-4422754

Acción de tutela presentada Pablo Ospino Sepúlveda contra Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida en única instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil-Familia, el once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), en el trámite de la acción de tutela instaurada contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este expediente fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Siete, mediante auto proferido el veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

El señor Pablo Ospino Sepúlveda presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a tener una

personalidad jurídica, el derecho fundamental a la identificación, el derecho de petición, los derechos políticos y en conexidad sus derechos a la salud y el mínimo vital. Los hechos alegados por el accionante son los siguientes:

1. Hechos de la demanda

1.1. El actor manifiesta que siempre ha tenido un problema de homonimia con otro ciudadano que residía en el mismo municipio Arroyohondo (Bolívar). Manifiesta que por ser una persona de muy escasos recursos no ha realizado las correspondientes diligencias[1] para poner fin a esa circunstancia. A parte de compartir el mismo nombre, tienen el mismo número de cédula que corresponde al 904.061.

1.2. El accionante era beneficiario del Subsidio de Adulto Mayor con el cual solventaba sus necesidades básicas[2].

1.3. El primero (1) de agosto del 2012, el ciudadano con quien presentaba homonimia falleció, entonces la Registraduría Nacional del Estado Civil llevó a cabo la cancelación del documento de identidad 904.061. Dada esta circunstancia, el accionante fue retirado del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –SISBEN-, se le excluyó del programa de Adulto Mayor y se le retiró de la EPS Comfamiliar. Adicionalmente manifiesta el actor que el hecho de haber cancelado su cédula trae como consecuencia la imposibilidad de participar en las respectivas elecciones.

1.4. El actor es una persona de 80 años.[3] Manifiesta que tiene algunas complicaciones de salud que no han podido ser atendidas dado que fue retirado de la respectiva EPSS. De acuerdo con lo expresado por el señor Ospino, padece de hipertensión arterial, una afección renal y artritis.

1.5. En el mes de junio de dos mil trece (2013), el señor Ospino solicitó al Registrador Municipal[4] de Arroyohondo que le fuera solucionado su problema de cedula. El funcionario en mención, remitió las huellas dactilares del actor a la Coordinadora de Archivos de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y en respuesta a esta diligencia, se comunicó que "... después de digitalizadas las impresiones dactilares en la

base de datos del Centro de Consulta Técnica-CCT-II, presentes en el formato de plena identidad para PABLO OSPINO SEPULVEDA se obtuvo resultado: Negativo (No Hit), donde no se encontró ninguna reseña que corresponda contra la remitida, el ID de digitalización de imágenes fue N° 83571223 de 21 de junio de 2013. La reseña enviada no corresponde con la cédula de ciudadanía N° 904. 061”.[5]

1.6. Pasados cuatro meses, manifiesta el accionante se dirigió el día 29 de octubre al Secretario de Gobierno y Convivencia Ciudadana del municipio de Arroyohondo con el fin de que certificara su supervivencia, quien expidió el mencionado certificado[6]. Considera el señor Ospino que ese certificado “no es, ni será el documento idóneo para acreditar mi personalidad jurídica”.[7]

1.7. Posteriormente radicó un Derecho de Petición ante la Delegación Departamental de la Registraduría en el cual solicita que se solucione definitivamente y a la menor brevedad su problema, se le expida un documento de identidad y se expida un número nuevo de identificación. Manifestó que al momento de interponer la acción de tutela no había recibido respuesta alguna a su solicitud.

1.8. La Secretaría de Planeación municipal, por solicitud del accionante, expidió “sendas certificaciones: la primera, con ficha 145, la cual corresponde la núcleo familiar que pertenezco; la segunda, con ficha 644, la cual corresponde al señor fallecido. Esta última certificación consultada en la base de datos del Sisben Nacional, arrojó como resultado en el ítem de Estado: SUSPENDIDO CASO 1, que corresponde a registros identificados como fallecidos, según la base de datos del RUAF”.[8] (Énfasis propio del texto).

1.9. Manifiesta que no podrá participar de las correspondientes elecciones para Parlamento Andino, Senado y Cámara, ni tampoco para las Presidenciales de 2014.

1.10. Por último señala que no cuenta con ingresos económicos y que “en muchas ocasiones he dependido de la solidaridad de los vecinos para atender algunas necesidades básicas.[9]”

2. Respuesta de las entidades demandadas

Mediante auto de veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014), el Tribunal Superior

del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil-Familia decidió admitir la acción de tutela, ordenó noticiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil y vincular al trámite al Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación, al Director Nacional de identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Registraduría Especial del Estado Civil de Cartagena. También se ofició a la Defensoría del Pueblo.

2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

La Jefe de la Oficina Jurídica en representación de la entidad solicitó denegar la acción “toda vez que está demostrado que la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha realizado ninguna acción u omisión que vulnere o ponga en peligro derechos fundamentales constitucionalmente protegidos”.[10]

De acuerdo con lo expuesto por la representante de la entidad, mediante Decreto 1010 de 2000 se estableció la Organización Interna de la Registraduría Nacional y determinó que la función de preparación, validación, producción y envío de las cédulas de ciudadanía corresponde a la Delegada para el Registro Civil y la Identificación y el Director Nacional de Identificación, no en cabeza del Registrador Nacional.[11]

Agrega que mediante oficio interno N° DNRC-GJ 309 de cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), la Coordinadora del Grupo Jurídico de la Dirección de Registro Civil expresó que:

“Le informo que en lo que respecta a registro civil, se consultó en el sistema interno de información (SIRC) y no se encontró información de la inscripción de su nacimiento en el Registro Civil.

Adicionalmente se estableció con el Archivo Nacional de Identificación (ANI) que efectivamente la cédula número 904061 perteneciente a OSPINO SEPULVEDA PABLO se encuentra cancelada por muerte. Y esta cédula cuenta con Registro Civil de Defunción inscrito en la Notaría Diez de Cartagena- Bolívar bajo el indicativo serial No 07384842”.

Así mismo cita una comunicación de la Dirección Nacional de Identificación (oficio interno AT 0712 de cinco (5) de marzo de mil catorce) en el que se informa que en el Archivo Nacional de Identificación (ANI), el Archivo Temporal MTR y el Sistema de Gestión

Electrónica de Documentos GED, se encontró:

- “Que el 24 de noviembre de 1958, en Calamar – Bolívar, se expidió la cédula de ciudadanía N° 904.061, a nombre de PABLO OSPINO SEPÚLVEDA.
- Que el único titular de la cédula de la cédula (sic) de ciudadanía N° 904.061, esa el señor PABLO OSPINO SEPÚLVEDA.
- Que el Trámite efectuado en 2012 por el accionante PABLO OSPINO SEPÚLVEDA sobre la cédula de ciudadanía No. 904.061 presentó Inconvenientes de Carácter Técnico Definitivos para la expedición (Datos alfanuméricos que han cambiado), razón por la cual el documento no ha sido producido.

Con base en lo expuesto, la Coordinadora Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de Identificación, procederá a confrontar las impresiones dactilares pertenecientes a PABLO OSPINO SEPÚLVEDA en el Centro de Consulta Técnica (CCT).

Cabe resaltar que es estrictamente necesario que se lleve a cabo el procedimiento aludido a fin de establecer con claridad las razones por las cuales se han presentado inconsistencias en las impresiones dactilares, por cuanto, si ésta no se lleva a cabo, la Registraduría Nacional del Estado Civil no podrá suministrar solución definitiva a la especial situación mostrada.

- Que mediante Resolución N° 1971 de 04 de marzo de 2013 y con base en el registro civil de defunción indicativo serial N° 0007384842, Informante: Notaría 5ª de Cartagena de Indicas D.T. y C. – Bolívar, el Director Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil canceló por muerte la cédula de ciudadanía N° 904.061, a nombre del señor PABLO OSPINO SEPÚLVEDA.
- Que con base en lo expuesto y en aras de ofrecer efectiva y pronta solución a la especial situación presentada, se solicitó al accionante acercarse a la Registraduría más cercana a su lugar de domicilio a fin de que le sea tomada RESEÑA COMPLETA DE IMPRESIONES DACTILARES PARA PLENA IDENTIDAD, la cual deberá ser remitida de inmediato por parte del funcionario competente del mismo lugar a la coordinación del Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de investigación.

Lo anterior para estudiar la viabilidad de revocar parcialmente la Resolución 1971 de 04 de marzo de 2013 y así restablecer en su vigencia el documento de identidad afectado.”[12]

Por último manifiesta la Jefe de oficina jurídica que se remitió al accionante oficio AT 0712 de cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014) informando sobre el respectivo trámite.

3. Sentencia de única instancia

En providencia del once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena -Sala Civil-Familia- decidió no tutelar los derechos fundamentales de petición, a la identificación, a la personalidad jurídica, derechos políticos, en conexidad con la salud y el mínimo vital, considerando que “no se encuentra certeza de las pruebas aportadas a la presente acción constitucional, que puedan acreditar que el accionante, sea el titular material de los derechos mencionados en líbello de tutela, motivo por el cual, esta Sala de Decisión, no procederá a tutelar los derechos fundamentales incoados por el actor”.

4. Documentos allegados con posterioridad al fallo

El Director Nacional de Identificación y la Coordinadora del Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de Registro Civil, en escritos separados, dieron respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos:

4.1. Respuesta del Director Nacional de Identificación

Expone que mediante oficio interno AT-0712 de cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), se remitió un comunicado al accionante en el cual se le indica “de manera clara y detallada la cédula de ciudadanía que le corresponde y los fundamentos jurídicos”. Concluye el interviniente que “[e]n el caso que nos ocupa es evidente que no se trata de errores mecanográficos, ortográficos o aquellos que se establezcan con la comparación del documento antecedente o con la sola lectura del folio, por lo consiguiente el señor PABLO OSPINO SEPÚLVEDA debe iniciar, como ya se dijo anteriormente, un proceso judicial ante los jueces de familia para que mediante una sentencia judicial en firme se logre aclarar lo relacionado con el Registro Civil de Defunción obrante bajo el serial 07384842.// Finalmente cabe reiterar que es importante que el ciudadano acuda a la Registraduría más cercana a su

domicilio y solicite la toma de RESEÑA DE PLENA IDENTIDAD, actuación sin la cual no se podrá adelantar el trámite de expedición de su documento de identidad”[13].

4.2. Respuesta de la Coordinadora del Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de Registro Civil.

Esta se limita a reproducir la respuesta entregada por el Director Nacional de Identificación.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Esta Sala de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y en concordancia con los artículos 33 y 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento del caso y problema jurídico

2. De acuerdo con la información contenida en el expediente, el señor Pablo Ospino Sepúlveda ha presentado un caso de homonimia con otro ciudadano, quien también habitaba en el mismo municipio: Arroyohondo -Bolívar-. También compartían el mismo número de cédula 904.061.

3. Esto no le impidió, acceder al servicio de salud, estar inscrito en el SISBEN e incluso, beneficiarse del Programa Colombia Mayor. Tal y como se evidencia en el expediente, el accionante tenía una ficha SISBEN diferente de la de su homónimo.[14]

4. El ciudadano con quien el accionante compartía el mismo nombre y número de cédula, falleció, de acuerdo con el certificado de defunción 70346432-2[15], el primero (1) de agosto de dos mil doce (2012). Con posterioridad a este hecho, mediante Resolución 1971 del cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013), la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió a cancelar la cédula de ciudadanía número 904.061. Dada esta circunstancia, el actor fue excluido de la EPSS Comfamiliar, del SISBEN y del Programa Colombia Mayor.

5. El accionante solicitó entonces ante la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil[16], se le diera una solución definitiva, se le expidiera un nuevo documento de identidad y un nuevo número de identificación que le permitiera ser incluido nuevamente en los mencionados programas. El peticionario no recibió respuesta de parte de la Delegación. Las respuestas entregadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil son posteriores a la interposición de la acción de tutela.

6. Así mismo, se encuentra probado que la Coordinadora del Programa Colombia Mayor del municipio de Arroyohondo expidió una certificación sobre la particular situación del tutelante[17]. También reposa certificación expedida por el Secretario de Gobierno y Convivencia Ciudadana del municipio de Arroyohondo, señor Julio Cesar Posada Ordóñez, en la cual hace constar que el accionante se presentó ante su despacho con el fin de acreditar Supervivencia y Vecindad[18]. Ello permite concluir que el accionante, que se identifica como Pablo Ospino Sepúlveda y con el número de cédula 904.061 existe y se encuentra vivo.

7. De varios documentos que se encuentran en el expediente se puede deducir que el actor no sabe firmar. Así mismo se encuentra copia poco legible de una partida de bautismo expedida por la Parroquia de Calamar -Bolívar- aportada por el accionante, en la que al parecer su fecha de nacimiento es diez (10) de agosto de mil novecientos treinta y tres (1933)[19]. De acuerdo con copia de la contraseña de renovación de cédula de ciudadanía[20], presentada por el señor Ospino, la fecha de preparación del documento es veinte (20) de diciembre de dos mil doce (2012) y aparece como fecha de nacimiento veinticinco (25) de diciembre de mil novecientos treinta y tres (1933). En ese sentido, coinciden estos documentos en que el accionante nació en el año mil novecientos treinta y tres (1933), y que actualmente cuenta más de ochenta años.

8. De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿corresponde al ciudadano soportar la carga derivada de los errores cometidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la expedición de cédulas o en los procedimientos de identificación? (ii) ¿vulnera la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales a la identificación y a la personalidad jurídica de un ciudadano que presenta un caso en el cual comparte identidad y número de cédula con otro ciudadano y que a pesar de demostrar su existencia fáctica, se le carga la

responsabilidad de adelantar un sinnúmero de trámites sin tener en cuenta que: i) es una persona que supera los 80 años de edad; ii) no sabe firmar; iii) se encuentra en una difícil situación económica a tal punto que depende de un subsidio del Estado para la Tercera Edad?

9. Para efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala deberá abordar los siguientes temas: (i) la función de la cédula de ciudadanía y su relación con derechos fundamentales; (ii) necesidad de protección efectiva de los derechos fundamentales de una persona en situación de debilidad manifiesta y, (iii) se analizará el caso concreto.

La función de la cédula de ciudadanía y su relación con derechos fundamentales.

10. La Constitución Política reconoce en su artículo 14 el derecho que tiene toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica. Así mismo, se encuentra contemplado en varios instrumentos internacionales “[e]se mismo derecho es reconocido por el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,[21] por el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[22] y por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[23]”[24]. Adicionalmente se trata de una garantía que ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial de acuerdo con el cual “el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es el derecho a que le sean reconocidos a una persona todos los atributos de su personalidad, incluidos desde luego el nombre y el estado civil”. [25]

11. El derecho a la personalidad jurídica “guarda íntima relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, en cuanto ambos representan expresiones de libertad; proyectada en valores o atributos de la individualidad personal y de la distinción del sujeto frente a los demás”[26]. En ese sentido, la protección al derecho a la personalidad jurídica comporta la protección de otros derechos de índole constitucional y no se reduce simplemente a “la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho”. [27]

12. Estos atributos contenidos en el derecho a la personalidad jurídica son también objeto de protección constitucional. En sentencia T-308 de 2012[28], la Corte hizo un análisis del

contenido de estos atributos (nombre, nacionalidad, capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos y el estado civil) y el alcance de su protección: “En relación al nombre, este comprende el nombre, los apellidos, y en su caso el seudónimo, y sirve para identificar e individualizar a cada persona en relación con los demás y con el Estado // Respecto a la nacionalidad este tribunal ha señalado que es el vínculo que une a una persona con un Estado y que permite “participar en la conformación y control de los poderes públicos y genera derechos y deberes correlativos. De ese modo, el elemento humano del Estado son sus nacionales(...)En cuanto a la capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos, en sentencia C-983 de 2002, la Corte dijo que conforme con el artículo 1502 del Código Civil esta puede ser de goce o de ejercicio(...) Por último, en lo referente al estado civil de las personas, este Tribunal en sentencia T-861 de 2003 lo describió como “la expresión de una determinada situación o calidad como la nacionalidad, el sexo, la edad, estado mental, si son hijos legítimos, extramatrimoniales o adoptivos, casados o solteros, etc. También se relaciona con el reconocimiento de derechos subjetivos tanto públicos como privados, situándose dentro de los primeros los propios de quien es reconocido por la Constitución y la ley como ciudadano, esto es, el derecho político al voto, el ejercicio del derecho de protección jurídica y las correlativas obligaciones concretas para las personas como la de pagar impuestos, cumplir el servicio militar obligatorio etc.”.

13. Para la Corte, en consecuencia “[e]l derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es, entonces, el que materializa en primer lugar el principio rector de la dignidad humana, y proscrib[e] 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[29]”. En ese contexto, la cédula de ciudadanía se constituye en un instrumento fundamental para la protección de este derecho. Así lo ha reconocido esta Corte en sentencia C-511 de 1999[30] “sólo con [la cédula] se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad”. [31]

14. En ese mismo sentido la Corte determinó que “[j]urídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal

calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito”.[32]

15. No obstante, la Corte se ha pronunciado en el sentido de que la cedula, como documento idóneo para acreditar la identidad, no puede constituirse en un obstáculo para la satisfacción de otros derechos fundamentales cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados, así entonces “[e]n 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 pensiones) 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”.[33]

16. La protección que el ciudadano puede exigir sobre la cédula de ciudadanía tendría entonces dos dimensiones: (i) la posibilidad de adquirirla como documento idóneo para acreditar la identidad y, (ii) que dicho documento contenga información veraz, cierta y oportuna. En el primer ámbito correspondería a la Registraduría Nacional del Estado Civil llevar a cabo las actuaciones que legalmente le corresponden para la expedición del documento, sin dilaciones. Así lo determinó la Corte en sentencia T-042 de 2008 en el siguiente sentido “[p]or tanto, la no expedición oportuna de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como organismo del Estado encargado del deber constitucional de atender lo relativo a la identidad de las personas, entre otras funciones, conculca los derechos fundamentales de los ciudadanos a estar plenamente identificados, de tal suerte que puedan desarrollar todas las actividades propias de su calidad de tales, entre las cuales se encuentra la posibilidad de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y de esa manera, dar cumplimiento preciso a uno de los fines esenciales del Estado, cual es la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como la de realizar actos civiles para los cuales la presentación de ese documento resulta indispensable, todo lo cual lleva a la conclusión de que la carencia de la cédula de ciudadanía afecta de manera directa al ciudadano y a la sociedad”.[34]

17. En segunda dimensión, la función de la Registraduría, presumiendo la buena fe del ciudadano, es la de corregir y actualizar la información en ella contenida ya sea a solicitud del interesado o de oficio. En este último caso, deberá llevar a cabo las actuaciones con pleno respeto del debido proceso toda vez que, las decisiones unilaterales de la Registraduría, en materia de identidad y cedulaación, podrían tener implicaciones sobre otros derechos del ciudadano.

18. Así lo ha determinado esta Corte en casos en los que la Registraduría ha decidido unilateralmente la cancelación de cédulas de ciudadanía, “la competencia con la cual cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil, de proceder a cancelar cédulas de ciudadanía en caso de múltiple cedulaación, puede comprometer al menos hasta cierto grado el reconocimiento de la personalidad jurídica del titular de los documentos. Porque aunque esa competencia está asignada de modo expreso por el artículo 67 del Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral), y es un instrumento valioso al servicio de la Organización Electoral para alcanzar el cometido constitucional de organizar “lo relativo a la identidad de las personas” (art. 120, C.P.), lo cierto es 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. La Registraduría Nacional del Estado Civil no está exenta de equivocarse. Y nada impide que el resultado de ese error conduzca, precisamente, a violar el derecho a la personalidad jurídica del titular de los documentos. De hecho, es posible que así ocurra, por ejemplo, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil cancela una o más cédulas de un mismo titular, pero le deja vigente una que, según el interesado, no refleja los atributos de su personalidad”.[35]

19. En ese mismo sentido lo reiteró en sentencia T- 929 de 2012[36] en donde se pronunció sobre la situación de una mujer, adulta mayor en situación de indigencia, a quien la Registraduría Nacional del Estado Civil, no le había entregado su cédula laminada causándole un grave perjuicio ya que no había podido recibir el subsidio económico otorgado a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o indigencia, porque la entidad encargada de desembolsarlo, le exigía identificarse con la cédula de ciudadanía. La Registraduría no había hecho entrega del documento al percatarse que la accionante tenía una cédula de ciudadanía vigente, razón por la cual canceló el último registro asignado ya que se trataba de una situación de doble cedulaación.

La Corte consideró vulnerados los derechos al debido proceso, al reconocimiento de la personalidad jurídica y el mínimo vital y estimó que: “la Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil omitió adelantar un procedimiento, que causó la vulneración de los derechos fundamentales de la señora María de los Ángeles Giraldo. En efecto, la Registraduría accionada dice que constató en el año 2009, luego de haber transcurrido más de tres (3) años desde el momento en que se presentó la solicitud de expedición de la cédula de ciudadanía de la señora María de los Ángeles Giraldo el 14 de julio de 2006, que la actora se encontraba en situación de múltiple cedulación. Sin embargo, antes de proceder a la cancelación efectiva del documento de identidad debió garantizarle a la peticionaria, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una oportunidad para permitirle el ejercicio de su derecho a ser oída dentro del trámite administrativo, con base en el artículo 74 del Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral) [...] la Registraduría Nacional del Estado Civil no sólo expidió el acto administrativo sin haberle garantizado a la actora su derecho a ser oída antes de que se tomara la decisión de cancelar la cédula de ciudadanía número 1.042.091.175 a ella asignada, sino que además, se abstuvo de notificarle la decisión, vulnerando su derecho de defensa y contradicción”.

20. Visto lo anterior es posible concluir que: (i) el derecho a la personalidad jurídica guarda una íntima relación con otros derechos como la dignidad humana, la identidad, el libre desarrollo de la personalidad y en general con el ejercicio de las libertades; (ii) que la protección a la personalidad jurídica implica la protección de sus atributos (nombre, nacionalidad, capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos y el estado civil); (iii) que la cédula de ciudadanía es el documento idóneo para acreditar la identidad y un mecanismo para el desarrollo óptimo de los atributos propios de la personalidad; (iv) que como documento idóneo y mecanismo de prueba es tutelable; (v) que esta tutela se da en dos sentidos: a. el derecho de los ciudadanos de adquirirla y b. que la información en ella contenida sea veraz, cierta y oportuna y, (vi) que la cédula de ciudadanía no puede constituirse en un obstáculo, para en aquellas situaciones excepcionales cuando está de por medio la amenaza o violación de derechos fundamentales, para el ejercicio de los mismos.

21. Dada la distribución de funciones dentro del Estado, la garantía de buena parte de estas premisas corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo que implica que ésta obre con diligencia con el fin de asegurar a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus

derechos.

Necesidad de protección efectiva de los derechos fundamentales de una persona en situación de debilidad manifiesta (Adulto mayor), que declara no saber firmar y no contar con ingresos que le permitan garantizar su mínimo vital

22. Ha sido extensa la jurisprudencia de esta Corte en relación con la especial protección a la que tienen derecho las personas de la tercera edad. De hecho, los artículos 13[37] y 46[38], contemplan que esta especial protección le corresponde tanto al Estado como a la sociedad. Esta garantía, se manifiesta en un trato preferente con el fin de evitar la vulneración de sus derechos fundamentales. Esta protección encuentra fundamento en el hecho de que “dichas personas se ven igualmente avocadas a afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. En esa medida, se hace necesario que el Estado los proteja en relación con la acción u omisión que amenace o vulnere sus derechos y que en tales circunstancias deba obrar incluso por encima de consideraciones meramente formales”. [39]

23. Dentro del este grupo de personas de la tercera edad, algunos se encuentran en condiciones que profundizan su situación de vulnerabilidad. Existen ciudadanos que además de afrontar el deterioro irreversible de su salud y su capacidad, viven en condiciones de pobreza extrema, son analfabetas, no cuentan con recursos para asegurar su mínimo vital y en general, están sometidos al descuido estatal. Este tipo de casos requieren de acciones afirmativas[40] que permitan al ciudadano conseguir condiciones de vida digna y en general, el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. El Estado entonces no solo contrae con este tipo de población obligaciones de garantía respecto de sus derechos fundamentales, sino obligaciones de protección especial.

24. Esta protección especial implica la acción positiva del Estado cuando verifique la existencia de una vulneración o amenaza de derechos fundamentales de grupos o personas con particulares necesidades, las cuales pueden ser aquellas derivadas de la pobreza extrema o la marginación. Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del deber de protección especial “[e]ste Tribunal ya ha establecido que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana,

surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de carácter erga omnes, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado. De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”.[41]

25. Así pues, el reclamo que realizan estas personas de especialísima protección y en condiciones de debilidad, de sus derechos fundamentales no se satisface de la misma manera que para el resto de los ciudadanos. En estos casos, el Estado y la sociedad deben duplicar sus esfuerzos con el fin de que estas personas, que se encuentran en condiciones de desigualdad respecto de los demás. En este caso, el reclamo del señor Pablo Ospino Sepúlveda, que cuenta con más de 80 años, que no tiene como garantizarse su mínimo vital y que además manifiesta no saber firmar, de lo que se puede inferir que tiene un mínimo grado de escolaridad, debía contar con una especial atención por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

26. En ese sentido, al haber solicitado a través de un derecho de petición, la solución definitiva a su problema de homonimia y que se le diera un nuevo número de cédula, no se satisfacía simplemente, como lo pretenden los intervinientes de la Registraduría, con dar una respuesta los inconvenientes técnicos presentados para la expedición de su documento de identidad, que valga decir, fueron detectados por la Registraduría desde el momento en que el accionante solicitó la renovación de su cédula. Era necesario entonces, que dadas las especiales condiciones del actor, la Registraduría asumiera de manera diligente el deber de protección del derecho del ciudadano y llevar a cabo todas las actuaciones administrativas necesarias para satisfacer su reclamo de manera oportuna. No podía entonces trasladar al accionante la carga de los mencionados inconvenientes técnicos.

27. Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación “la administración no puede trasladar al peticionario las fallas o deficiencias en el manejo de la información que está obligada a guardar en sus archivos. Ha señalado, además, que el ejercicio de un derecho fundamental como el de petición, no puede verse truncado por el descuido administrativo con el que se maneja su archivo documental, ya que de todas formas “la

responsabilidad de acreditar sobre la ocurrencia de un determinado acto, situación o circunstancia ocurridos durante el cumplimiento de las funciones públicas se mantiene en cabeza de la misma [la administración], aun cuando la colaboración del peticionario en la complementación de la documentación resulte viable y pertinente, a fin de resolver a cabalidad sobre la solicitud formulada”.[42]

28. Al respecto, la jurisprudencia ha hecho claridad sobre los siguientes aspectos: (i) el derecho de petición es fundamental; (ii) la respuesta que debe dar la administración frente a las solicitudes ciudadanas debe ser clara, de fondo y oportuna; (iii) no basta con señalarle al ciudadano las dificultades de la administración respecto de la información solicitada; (iv) para dar respuesta de fondo al asunto, la administración no puede trasladar al peticionario las fallas o deficiencias en el manejo de la información solicitada. Adicionalmente, en casos como el presente en el cual la persona se encuentra en una especial situación, la actividad de la administración debe dirigirse a la protección efectiva del derecho o derechos que se encuentran amenazados o vulnerados.

El caso concreto: las conductas omisivas de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a su deber de identificación de los ciudadanos, no solo se constituye en una vulneración al derecho a la personalidad jurídica sino que puede tener incidencia sobre otros derechos fundamentales, en especial cuando se trata de un sujeto de especialísima protección constitucional.

30. En efecto, señor Ospino ha presentado un problema de homonimia con otro ciudadano. Que a pesar de que manifestó dicha situación y solicitó una solución definitiva a la misma, no recibió una respuesta satisfactoria por parte de la Registraduría que le permitiera conseguir un documento de identidad que le garantizara el acceso a otros de sus derechos. Es más, en la respuesta entregada por la Registraduría durante el trámite de tutela se verifica que se encontraron algunos “Inconvenientes de Carácter Técnico Definitivo[43]”. Esta anomalía impidió que se siguiera el trámite de la renovación de cédula en el año 2012, no obstante, no le fue informada esta novedad al ciudadano ni notificada la razón por la cual no se había surtido el correspondiente trámite. En ese caso, desde el momento en que la Registraduría se percató de la situación debió diligentemente, llevar a cabo las actuaciones correspondientes y no trasladar al ciudadano la carga.

31. Además la Registraduría, sin ningún tipo de verificación, llevó a cabo la cancelación de la cédula 904.061 afectando gravemente al ciudadano Ospino. Lo excluyó del ordenamiento jurídico conociendo las posibles inconsistencias presentadas durante el trámite de renovación. Como lo manifestó esta Corte “resulta inadmisibles para el orden constitucional vigente sujetar el reconocimiento jurídico de las personas a trámites administrativos o judiciales en los que se realice algún tipo de verificación previa. En efecto, no está permitido excluir a una persona del orden jurídico del Estado y de cualquier posibilidad real de ser tratado como un fin en sí mismo, en razón de la implementación de algún procedimiento de individualización. En virtud de lo anterior y como se expondrá en los siguientes acápites, el documento de identidad no es el que define a la persona como tal, sino que su calidad como sujeto de derecho es una característica intrínseca.[44]

32. Por lo anterior, esta Sala reiterará que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, deberá, en un término no superior a quince (15) días resolver de manera efectiva el problema de cedulación del señor Pablo Ospino Sepúlveda con los elementos que tenga a su disposición y siguiendo las bases que jurisprudencialmente ya han sido definidas por esta Corporación y que se transcriben a continuación:

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

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

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

iv. Criterios: Los procedimientos escogidos deben estar (a) taxativamente dispuestos en una norma jurídica, (b) ser simplificados en la mayor medida posible con el apoyo de los

avances tecnológicos y (c) debidamente comunicados a los usuarios.

v. Impulso oficioso: las personas jurídicas del ámbito público y privado, en atención al deber de solidaridad social, colaborarán activamente en la consecución de la información necesaria para verificar la identidad de un usuario”.[45]

33. Adicionalmente y como consecuencia de las bases antes expuestas, deberá remitir al SISBEN, al Programa Adulto Mayor del Municipio de Arroyohondo y a la EPSS Comfamiliar las correspondientes aclaraciones respecto de la situación del accionante y citará la actualización de identidad del mismo con el fin de que siga disfrutando de los beneficios que le han sido negados por la actuación omisiva de la Registraduría.

Conclusión y órdenes

34. Visto lo anterior, la Sala encuentra que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos a la personalidad jurídica y el derecho de petición del señor Pablo Ospino Sepúlveda al no dar solución definitiva a su situación de cedulación y al obviar el hecho de que se trata de un sujeto de especialísima protección.

35. En ese sentido, se procederá a la protección de sus derechos ordenando en primer lugar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en un término no superior a quince (15) días resuelva de manera efectiva y definitiva el problema de cedulación del señor Pablo Ospino Sepúlveda con los elementos que tenga a su disposición expidiéndole la respectiva contraseña. En segundo lugar, la Registraduría oficiará al SISBEN, al Programa Adulto Mayor del Municipio de Arroyohondo y a la EPSS Comfamiliar, para precisar que la cédula del señor Ospino se encuentra en el respectivo trámite y remitirá un Certificado de Vigencia de Cédula de Ciudadanía. Se solicitará a la Defensoría del Pueblo que coordine el acompañamiento integral al señor Pablo Ospino Sepúlveda, con el fin de lograr la satisfacción integral de sus derechos.

III. DECISIÓN

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela de única instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil-Familia, dentro de la acción de tutela

instaurada por Pablo Ospino Sepúlveda en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se negó el amparo por considerar que no existía prueba que acreditara que el accionante, fuera el titular material de los derechos mencionados en líbello de tutela y, en su lugar, CONCEDER la protección de sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y de petición.

Segundo.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, si aún no lo ha hecho, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de este fallo, expida una contraseña y Certificado de Vigencia de Cédula de Ciudadanía al señor Pablo Ospino Sepúlveda y la correspondiente Cédula de Ciudadanía definitiva en el término impostergable de un (1) mes calendario.

Tercero.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, oficie al SISBEN, al Programa Adulto Mayor del Municipio de Arroyohondo y a la EPSS Comfamiliar, con el fin de remitir el respectivo Certificado de Vigencia de Cédula de Ciudadanía del señor Ospino Sepúlveda.

Cuarto.- 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 al señor Pablo Ospino Sepúlveda en las distintas diligencias que éste deba realizar para lograr el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Folio 1 del cuaderno principal (En adelante siempre que se haga mención a un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa).

[2] Folio 1.

[3] De acuerdo a la fotocopia de la contraseña de cédula de ciudadanía que aporta al expediente y obrante a folio 8, el accionante nació el veinticinco (25) de diciembre del novecientos treinta y tres (1933).

[4] Señor Marco Llash de la Hoz.

[5] Folios 2 y 14.

[6] Folio 2 y 11.

[7] Folio 2.

[8] Folios 2, 17, 18 y 19.

[9] Folio 3.

[10] Folio 39.

[11] Folio 34.

[12] Folios 37 y 38.

[13] Folios 78-84.

[14] Reposan en el expediente las fichas SISBEN 145 y 644 que en los cuales se encuentran registrados los mismos nombres y números de identificación. La ficha 145 corresponde a una persona nacida el veinticinco (25) de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis (1946) y tiene un puntaje de 38.7; mientras tanto, la ficha 644 pertenece a una persona nacida el veinticinco (25) de diciembre de mil novecientos veintiséis (1926) y un puntaje de 24.3. Folios 17-19.

[15] Folio 12.

[17] Folio 20. Certificación fechada veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014).

[18] Folio 11. Certificación fechada veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).

[19] Folios 9 y 10.

[20] Folio 8.

[21] Dice, la Declaración: “[t]odo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

[22] Según el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 75 de 1968: “[t]odo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

[23] A tenor del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972: “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

[24] Sentencia T-006 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa).

[25] Ibíd.

[26] Sentencia T-277 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

[27] Sentencia C-109 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero). Esta posición ha sido

reiterada en varias sentencias como la T-277 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T- 168 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); T-006 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa); T- 308 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); T-212 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

[28] MP. Jorge Iván Palacio Palacio

[29] Sentencia T-1000 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla)

[30] MP. Antonio Barrera Carbonell.

[31] Así lo señaló en la sentencia C-511 de 1999 (MP. Antonio Barrera Carbonell. SV. Vladimiro Naranjo Mesa), al examinar la constitucionalidad de un costo que la ley les imponía a los ciudadanos que pretendieran “renovar” sus cédulas. La Corte consideró que dada la importancia de la cédula un gravamen de esa naturaleza resultaba inconstitucional.

[32] Sentencia T-042 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

[33] Sentencia T-1000 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

[34] MP. Clara Inés Vargas Hernández.

[35] Sentencia T-006 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa).

[36] MP. María Victoria Calle Correa.

[37] “Artículo 13. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

[38] “Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad (...)”.

[39] Sentencia T-315 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[40] La Corte ha entendido estas acciones afirmativas como “aquellas cuyo propósito es proteger a ciertas personas o grupos, ya sea para eliminar o reducir las desigualdades de

tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien para conseguir que los miembros de un grupo discriminado tenga una mayor representación, en el escenario político o social". Ver sentencia C-1031 de 2005 (MP. Humberto Sierra Porto).

[41] Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia (2006), Corte IDH, sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil seis (2006). Fondo, Reparaciones y Costas.

[42] Sentencia T-116 de 1997. (M.P. Hernando Herrera Vergara). En esta oportunidad, la Corte estudió el caso de la vulneración del derecho de petición al no haberse certificado el tiempo de servicio de una persona por existir desorden en los archivos de una entidad.

[43] Folio 46.

[44] Sentencia T-1000 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla) en este caso la Corte decidió amparar los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la vida digna, a la buena fe, a la seguridad social y al mínimo vital de una ciudadana que se vio afectada por una confusión numérica durante la preparación de su cédula de ciudadanía y ordenó que la Registraduría entregara un certificado que explicara el error presentado y que sirviera como prueba ante cualquier autoridad pública o privada que presentare alguna inquietud sobre la correcta identificación de la ciudadana. Ordenó además a las demás entidades vinculadas la corrección de las respectivas bases de datos para asegurar la efectividad de los derechos de la tutelante.

[45] Sentencia T-1000 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).