

Sentencia T-929/12

ACCION DE TUTELA CONTRA LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Caso en que se canceló la cédula por doble cedula a mujer de tercera edad

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Alcance

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-No se circunscribe exclusivamente a los atributos de la personalidad

CEDULA DE CIUDADANIA-Garantiza la individualidad de la persona y se obtiene la ciudadanía y la posibilidad de ejercer derechos civiles y políticos

La identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley otorga 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. La cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la mayoría de edad, o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total.

DEBIDO PROCESO-Derecho a contar con una oportunidad para ser oído antes de la cancelación de la cédula

ADULTO MAYOR-Especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema

DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA, AL DEBIDO PROCESO Y AL MINIMO VITAL DE ADULTO MAYOR-Orden a la Registraduría Nacional adelantar nuevamente procedimiento de expedición de cédula y a Banco Agrario aceptar contraseña para recibir subsidio económico

Referencia: expediente T-3542776

Acción de tutela presentada por Luis Felipe Velásquez Martínez, Personero Municipal de Vegachí -Antioquia-, en representación de la señora María de los Ángeles Giraldo, en contra

de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

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 siguientes

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida, en única instancia, por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Antioquia el 24 de mayo de 2012, dentro del trámite de la referencia.¹

I. ANTECEDENTES

Luis Felipe Velásquez Martínez, Personero Municipal de Vegachí, Antioquia, actuando en representación de la señora María de los Ángeles Giraldo, presentó acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil para que esta entidad le expida y le entregue la cédula de ciudadanía a la accionante, documento que se requiere para acceder al subsidio a los ancianos en estado de indigencia o de extrema pobreza cuyo desembolso está a cargo del Banco Agrario de Colombia.²

A continuación se exponen los fundamentos de la demanda:

1. Hechos

La señora María de los Ángeles Giraldo es una persona adulta mayor³ en situación de indigencia, quien reside en el municipio de Vegachí -Antioquia-. El 14 de julio de 2006, los funcionarios de la Personería y la Registraduría Municipal y del Hospital San Camilo de Lelis, adelantaron los trámites necesarios para obtener el documento de identificación de la señora María de los Ángeles Giraldo. En ese momento le fue asignado el número de identificación 1.042.091.175, le expidieron la contraseña respectiva, y le informaron que el documento

laminado sería expedido en los seis (6) meses siguientes. Sin embargo, al 14 de mayo de 2012, fecha de interposición de la acción de tutela, aún no se le había expedido su documento de identidad.

El Personero del municipio de Vegachí, Antioquia, manifiesta que la mora en la entrega del documento laminado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, le está causando un grave perjuicio a la señora María de los Ángeles Giraldo, consistente en que no ha podido recibir el subsidio económico otorgado a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o indigencia, porque el Banco Agrario de Colombia, entidad encargada de desembolsarlo, le exige que se identifique con la cédula de ciudadanía.

Con fundamento en los hechos descritos, el Personero Municipal solicita que se tutelen los derechos fundamentales a la igualdad, a la personalidad jurídica y de petición de la señora Giraldo, ordenando a la Registraduría Nacional del Estado Civil la expedición de la cédula de ciudadanía de la señora María de los Ángeles Giraldo.

2. Respuesta de la entidad accionada

Mediante comunicación del 14 de mayo de 2012, la Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que las dependencias de dicha entidad encargadas de la preparación, validación, producción y envío de las cédulas de ciudadanía eran la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación y la Dirección Nacional de Identificación.

Respecto de los hechos y pretensiones de la acción de tutela, la entidad accionada informó lo siguiente:

“[...] consultado en el Archivo Nacional de Identificación -ANI, el sistema de Gestión Electrónica de Documentos GED y el archivo temporal MTR, bases de datos que permiten conocer el estado de los documentos, se determinó que la cédula de ciudadanía No. 25.047.342, le fue expedida el 01 de octubre de 1959 en Riosucio - Caldas - a nombre de SOCORRO BUENO TABORDA, documento cuyo estado a la fecha se encuentre vigente.

De igual manera se logró establecer efectuado cotejo dactiloscópico correspondiente y/o cotejo de impresiones dactilares, que la señora SOCORRO BUENO TABORDA solicitó nuevamente trámite de producción de primera vez; proceder que dio lugar a expedir la

Cédula de Ciudadanía No. 1.042.091.175 el 14 de julio de 2006 en Vegachí - Antioquia - a nombre de la señora MARÍA DE LOS ÁNGELES GIRALDO.

En efecto, valorado el material de cedulaación correspondiente al caso materia de estudio, se evidenció compromiso de la señora peticionaria en un caso de Doble Cedulaación debido a que era titular de dos cupos numéricos; por lo que se procedió a cancelar por Doble Cedulaación el Cupo Numérico 1.042.091.175 mediante Resolución No. 7463 de 2009 [...].

Así las cosas y teniendo en cuenta los argumentos anteriormente aludidos, se infiere que no es posible dar viabilidad a la petición del escrito de tutela referente a dejar vigente la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, debido a que la accionante cuenta con el documento de identidad No. 25.047.342, el cual se encuentra vigente y sin ninguna novedad, por lo que la accionante deberá solicitar trámite de renovación del cupo numérico 25.047.342, a nombre de SOCORRO BUENO TABORDA.”⁴ (Mayúscula sostenida y subrayas en texto original)

De la información transcrita, se encuentra que la Registraduría Nacional del Estado Civil, luego de haber consultado sus bases de datos y de realizar un cotejo dactiloscópico, determinó que la accionante tenía una cédula de ciudadanía vigente con número 25.047.342, expedida el 1° de octubre de 1959 en Riosucio - Caldas - a nombre de Socorro Bueno Taborda, razón por la cual tuvo que cancelar el número 1.042.091.175 asignado en julio de 2006 a nombre de la señora María de los Ángeles Giraldo, ya que se trataba de una situación de doble cedulaación. Por lo anterior, informó que la accionante debía solicitar la renovación del cupo numérico 25.047.342 a nombre de Socorro Bueno Taborda.

Adicionalmente, como documento anexo a su contestación, la entidad accionada aportó un oficio dirigido a la señora María de los Ángeles Giraldo, suscrito por el Coordinador del Grupo Jurídico de la Dirección Nacional de Identificación el 17 de mayo de 2012, en el que se reiteran las consideraciones de la contestación de la acción de tutela y en el que se solicita al Registrador que “a la señora SOCORRO BUENO TABORDA, identificada con el número de cédula 25.047.342 de Riosucio -Caldas-, le sea tomado [el] material de cedulaación como renovación, solicitud que deberá ser atendida y enviada de manera PREFERENCIAL E INMEDIATA [...] para tramitar la respectiva agilización, por tratarse de una Acción de Tutela.”⁵

3. Sentencia de única instancia

El 24 de mayo de 2012, la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Antioquia profirió sentencia por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de tutela. En sus consideraciones, el juez de instancia encontró que no podía ordenar la expedición y entrega de la cédula de ciudadanía de la señora María de los Ángeles Giraldo, ya que existía un problema de doble cedula, situación cuya solución correspondía a la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien es la única entidad que “puede darle vigencia o no a un documento de identidad a través de acto administrativo.”⁶

Así mismo, consideró que la actuación de la entidad accionada se ajustaba a las disposiciones que rigen ese procedimiento administrativo, razón por la cual no se le estaba vulnerando ningún derecho a la señora María de los Ángeles Giraldo.

Finalmente, dijo que no le era dable al juez de tutela dirimir un conflicto de orden legal, teniendo en cuenta que “frente al asunto no existe perjuicio irremediable alguno.”⁷ Esta decisión no fue impugnada.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

1.1 Mediante Auto del 3 de octubre de 2012, la Sala Primera de Revisión consideró necesario vincular al proceso de tutela a la Alcaldía de Vegachí, y al Banco Agrario de Colombia Sucursal Vegachí, por tratarse de entidades que registran un interés en el proceso y pueden verse afectadas con las decisiones que se adopten en sede de revisión.

1.2 Por otra parte, ordenó a la Alcaldía Municipal de Vegachí, que informara:

* ¿Cuáles son los programas sociales que existen en ese municipio para garantizar los derechos fundamentales de los adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia?

* ¿Si la señora María de los Ángeles Giraldo está incluida en la lista de beneficiarios del subsidio económico para adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia residentes en ese municipio?

1.3 Así mismo, requirió al Banco Agrario de Colombia, Sucursal Vegachí, para que diera respuesta a las siguientes preguntas:

* ¿Cuáles son y en donde están consagrados los requisitos que exige el Banco Agrario de Colombia S.A. para desembolsar el subsidio otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia? Así mismo, deberá aportar los documentos en los que fundamente la información suministrada.

* ¿Si le ha negado el pago del subsidio otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia a la señora María de los Ángeles Giraldo? En caso positivo, ¿por qué razón?

* ¿Considera que la cédula de ciudadanía es la única forma de establecer la identidad de un beneficiario del subsidio otorgado a las personas en situación de extrema pobreza o de indigencia? Explique las razones que justifican su respuesta.

1.4 Finalmente, interrogó a la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre el trámite de la solicitud presentada por el Coordinador del Grupo Jurídico DNI el 17 de mayo de 2012, en el sentido de que “a la señora SOCORRO BUENO TABORDA, identificada con el número de cédula 25.047.342 de Riosucio -Caldas-, le sea tomado [el] material de cedulaación como renovación, solicitud que deberá ser atendida y enviada de manera PREFERENCIAL E INMEDIATA [...] para tramitar la respectiva agilización, por tratarse de una Acción de Tutela.”⁸

Además, se solicitó a la entidad que informara en forma detallada cuál fue el trámite dado a la solicitud presentada por la señora María de los Ángeles Giraldo el 17 de julio de 2006 con el objeto que se le expidiera una cédula nueva, tras constatar que ya se le había expedido una cédula de ciudadanía que se encontraba vigente. Si le comunicó a la peticionaria el trámite que debía seguir y en qué fecha se le dio esa información.

1.5 Mediante oficio del 22 de octubre de 2012, la Secretaría General de esta Corporación respondió que el contenido del Auto en mención fue comunicado por medio de los oficios OPT-A-610, 611 y 612 del 5 de octubre de 2012, y que en respuesta recibió el Oficio No. OJT 0889/2012 del 16 de octubre de 2012, suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Asimismo manifestó que no recibió respuesta alguna a los oficios dirigidos a la Alcaldía de Vegachí y al Banco Agrario de Colombia sucursal Vegachí.

1.6 En el oficio No. OJT 0889/2012,9 la Registraduría Nacional del Estado Civil señala que mediante comunicación del 17 de mayo de 2012, puso en conocimiento de la señora María de los Ángeles Giraldo el contenido de la Resolución No. 7463 del 14 de octubre de 2009, mediante la cual canceló el cupo numérico 1.042.091.175 a ella asignado, y se le explicó el trámite que debía seguir para tramitar la renovación de su documento de identidad vigente. Agregó que sólo hasta el 17 de mayo de 2012 pudo poner en conocimiento de la tutelante el contenido del acto administrativo que ordenó la cancelación del segundo cupo numérico a ella asignado, porque no conocía sus datos exactos de ubicación.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Formulación del problema jurídico

Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Sala de Revisión deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales de petición, al reconocimiento de la personalidad jurídica y al debido proceso, de una persona adulta mayor en situación de indigencia (María de los Ángeles Giraldo), cuando se niega a expedir la cédula de ciudadanía solicitada por la accionante en julio de 2006, argumentando, luego de haber transcurrido seis (6) años, que la peticionaria se encuentra en una situación de doble cedulación, razón por la cual canceló la segunda numeración asignada, sin tener en cuenta que se trata de una persona en situación de extrema vulnerabilidad, que necesita la cédula de ciudadanía para acceder al subsidio económico que otorga el Estado a personas en sus condiciones de vulnerabilidad?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala de Revisión, i) se pronunciará sobre la procedencia de la acción de tutela en el caso objeto de estudio; ii) analizará los principales

pronunciamientos de esta Corporación sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y su relación con la cédula de ciudadanía; iii) reiterará su jurisprudencia sobre la protección constitucional especial a los adultos mayores en situación de indigencia o de extrema pobreza, y finalmente; iv) aplicará la jurisprudencia citada en la solución del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela objeto de estudio

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991¹⁰ por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, esta sólo procede (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; o (iii) cuando se interpone para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, evento en el que el amparo procede de manera transitoria, es decir, mientras se produce una decisión definitiva por parte del juez natural.

En el caso objeto estudio, la Sala de Revisión encuentra que el recurso de amparo fue interpuesto en representación de una mujer mayor de setenta y cuatro (74) años de edad,¹¹ en situación de indigencia. Con su interposición, se pretende que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la entrega a la actora de la cédula de ciudadanía, que le permitirá recibir el subsidio económico que otorga el Estado a los adultos mayores en situación de indigencia.

Al respecto, es necesario indicar que el trámite de expedición de la cédula de ciudadanía se desarrolla dentro de un proceso administrativo que finaliza con la adopción de un acto administrativo, el cual puede ser controvertido mediante la interposición de los recursos en vía gubernativa, en el procedimiento administrativo general,¹² o por medio de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, la Sala de Revisión considera que, en el presente caso, los medios judiciales ordinarios carecen de eficacia para proteger los derechos fundamentales de la señora María de los Ángeles Giraldo, puesto que esta requiere que se resuelva en forma inmediata la controversia que ha surgido respecto de la expedición de su documento de identidad, lo que le permitirá acceder al subsidio económico otorgado a las personas adultas mayores en

situación de indigencia y, en consecuencia, garantizar sus derechos al mínimo vital y al reconocimiento de su personalidad jurídica.

En consecuencia, la Sala de Revisión considera que, por su celeridad, la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para resolver la controversia que se plantea en el presente caso.

4. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la cédula de ciudadanía

En el artículo 14 de la Constitución Política se consagra el derecho de todas las personas al reconocimiento de su personalidad jurídica.¹³ Este derecho está igualmente reconocido en algunos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁵

Sobre el alcance de este derecho, en un primer momento la jurisprudencia de esta Corporación consideró que el reconocimiento constitucional de la personalidad jurídica era “más una declaración de principio, que acoge a la persona en lugar del individuo, como uno de los fundamentos esenciales del nuevo ordenamiento normativo.” Con base en esa concepción, el derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica sólo podría ser amparado por medio de la acción de tutela cuando las normas legales que desarrollaran los atributos de la personalidad pretendiesen ser suspendidas para dar paso a una concepción de la persona humana distinta de la liberal.¹⁶

Posteriormente, en la sentencia T-090 de 1995¹⁷ esta Corporación admitió la relación que existe entre el derecho constitucional al reconocimiento de la personalidad jurídica y los atributos jurídicos inherentes a la persona humana, entre los cuales se encuentra el estado civil de las personas. En esa oportunidad la Corte estudió una acción de tutela instaurada por una persona que había culminado sus estudios de bachillerato, pero se le había negado la entrega de su diploma porque su registro civil fue firmado por un funcionario que no era competente y, por lo tanto, carecía de validez.

La Corte sostuvo que el estado civil está constituido por “un conjunto de condiciones jurídicas inherentes a la persona, que la identifican y diferencian de las demás, y que la hacen sujeto de determinados derechos y obligaciones”,¹⁸ y que su prueba se realiza por medio del registro civil de nacimiento.

En el caso concreto, se consideró que la decisión de negarle la validez al registro civil de nacimiento de la tutelante por un error imputable a la administración, constituía una vulneración a su derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, en la medida en que ello implicaba la negación de varios atributos de su personalidad como el nombre y la filiación. En consecuencia, teniendo en cuenta que la actuación de la administración constituía un error común y que los padres de la tutelante habían actuado de buena fe, ordenó al Registrador Municipal que tuviera como válidamente producido el registro civil de nacimiento de la tutelante, y que saneara el documento mediante la suscripción del mismo.

La anterior posición fue ratificada por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia C-109 de 1995.¹⁹ En esta providencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de un aparte del artículo 3° de la Ley 75 de 1968, en el que se establecía la causal única de impugnación de la paternidad presunta por parte de los hijos matrimoniales cuya concepción había sido producto de una relación extramatrimonial.²⁰ La demandante argumentó que la norma vulneraba, entre otros, los derechos a la filiación real y al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que se encontraran en la situación descrita por la norma, porque ésta sólo establecía una causal única y restrictiva de impugnación de la paternidad presunta, de lo cual se derivaba que todas las personas que no se encontraran en la causal prevista, no tenían derecho a acudir a la jurisdicción para establecer su filiación real.

La Corte sostuvo que, aunque el aparte demandado era constitucional, el tratamiento ofrecido por el ordenamiento jurídico vulneraba el derecho de los hijos extramatrimoniales de mujer casada a reclamar su verdadera filiación, “puesto que la causal no cubre todas las hipótesis razonables en las cuales sería constitucionalmente legítimo que el hijo pudiera acudir a los tribunales a impugnar la presunción de paternidad”. Asimismo, encontró una vulneración al principio de igualdad, ya que se establecían “privilegios irrazonables a favor del padre con respecto al hijo”.²¹ Por lo anterior, profirió una sentencia integradora, en el sentido de declarar la exequibilidad del aparte demandado, siempre y cuando se interprete que el hijo de mujer casada tiene otras posibilidades para impugnar la presunción de paternidad, entre las cuales se encuentra las causales del padre para impugnar su paternidad.

“8- La doctrina moderna considera que el derecho a la personalidad jurídica no se reduce

únicamente 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. Son los llamados atributos de la personalidad. Por consiguiente, cuando la Constitución consagra el derecho de toda persona natural a ser reconocida como persona jurídica (CP art. 14) está implícitamente estableciendo que todo ser humano tiene derecho a todos los atributos propios de la personalidad jurídica. [...].”²³

Otro de los atributos de la personalidad que ha sido objeto de protección por parte de la Corte Constitucional es el nombre, y, específicamente, se ha protegido el derecho de las personas a cambiar su nombre, como manifestación de su individualidad y en ejercicio de su derecho constitucional al libre desarrollo de la personalidad. Este argumento fue desarrollado por la Corte en la sentencia T-594 de 1993,²⁴ en la que se estudió una acción de tutela presentada por una persona de sexo masculino, quien solicitó que se ordenara a un notario el otorgamiento de escritura pública, en la que se modificara su nombre por uno usualmente femenino, petición que había sido negada previamente por dicho funcionario.

En esa oportunidad se consideró que el actor tenía derecho a cambiar su nombre, como expresión de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, y que la decisión del notario de negar el trámite no estaba jurídicamente motivada. Como fundamento de su decisión, la Corte sostuvo:

“[...] todo individuo, a su libre arbitrio -autonomía personal, como desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P.)- cuenta con la facultad de modificar su nombre -ius adrem-, mediante escritura pública que se deberá inscribir en el respectivo registro civil. Cualquier individuo puede pues determinar su propio nombre, así este, para los demás tenga una expresión distinta a la del común uso, ya que lo que está expresando el nombre es la identidad singular de la persona frente a la sociedad. No es un factor de homologación, sino de distinción. He ahí por qué puede el individuo escoger el nombre que le plazca.

Por las razones expuestas, es viable jurídicamente que un varón se identifique con un nombre usualmente femenino, o viceversa: que una mujer se identifique con un nombre usualmente masculino, o que cualquiera de los dos se identifique con nombres neutros o con

nombres de cosas. Todo lo anterior, con el propósito de que la persona fije, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, su identidad, de conformidad con su modo de ser, de su pensamiento y de su convicción ante la vida.”²⁵

Posteriormente, por medio de la sentencia C-511 de 1999,²⁶ la Sala Plena de esta Corporación estableció la relación entre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la cédula de ciudadanía. En esa oportunidad se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de una disposición que establecía el cobro de la renovación de la cédula de ciudadanía. El demandante argumentó que la norma vulneraba, entre otros, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política,²⁷ por cuanto establecía un condicionamiento no previsto en la Constitución para ejercer esos derechos.

Los argumentos descritos llevaron a la Corte a analizar si el Estado podía establecer una tasa para recuperar los costos del servicio público de la renovación de la cédula de ciudadanía, amparado en el principio de solidaridad y de soberanía tributaria. Teniendo en cuenta que uno de los fines del servicio público de cedulación es el de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio, y que la imposición de esa tasa tenía la potencialidad de restringir o desestimular el ejercicio de esos derechos, la Corte declaró la inexecutable de la norma demandada.

En sus consideraciones, la Corte argumentó que la cédula de ciudadanía es un documento que cumple tres funciones esenciales; i) la identificación de las personas, ii) permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos civiles, y iii) desarrollar el principio democrático del Estado social de derecho colombiano, permitiendo la participación de los ciudadanos en la actividad política. Igualmente, encontró que, aunque la expedición y entrega de la cédula de ciudadanía constituye un servicio público que está regulado en la ley, también representa un “derecho esencial del ciudadano cuando lo habilita para ejercer sus derechos políticos”.²⁸

Para los fines de la presente sentencia, resulta pertinente hacer énfasis en las funciones de la cédula de ciudadanía como medio de identificación e instrumento que permite a los ciudadanos ejercer sus derechos civiles. Al respecto, la Corte afirmó:

“Jurídicamente 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.

[...]

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la “mayoría de edad”, o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.”²⁹

En sentencias posteriores, las distintas salas de revisión han tenido la oportunidad de resolver problemas jurídicos relacionados con la cédula de ciudadanía, entre los que se resaltan los derivados de la tardanza por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil en su expedición o renovación, y los derivados de la cancelación oficiosa por dicha entidad de números de identificación por múltiple cedulación.

Por ejemplo, en la sentencia T-964 de 200130 se revisaron un grupo de sentencias en las que los actores solicitaban la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición y a elegir y ser elegidos, los cuales estaban siendo vulnerados por la demora de la Registraduría Nacional del Estado Civil en expedir sus cédulas de ciudadanía. Los actores argumentaron que ese documento es el único válido para identificarse y poder ejercer sus derechos como ciudadanos. Por su parte, la entidad accionada sostuvo que la identificación de las personas podía hacerse por otros medios probatorios como la contraseña o la certificación sobre el trámite del documento, válidos para todos los actos civiles. Respecto de la controversia sobre la validez de otros documentos diferentes a la cédula para identificar a las personas en el ejercicio de actos civiles, la Corte manifestó:

“Si bien es cierto, la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una contraseña que para algunos eventos, no todos, sirve como medio de identificación, esa contraseña no puede de ninguna manera convertirse en la justificación para no expedir con prontitud la cédula de ciudadanía, pues lo cierto es, que a pesar de que existan ciertos trámites de carácter civil en los cuales es dable que se acepte esa contraseña o cualquier otro documento como lo afirma

la entidad accionada, esa no es la regla general; por el contrario, en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en casi todos los escenarios en que la cédula de ciudadanía es requerida, no son aceptadas constancias o certificaciones, mucho menos, cuando el trámite de la cédula lleva más de dos años, como es el caso de muchos de los demandantes, que han solicitado ese documento desde junio de 1999, obteniendo sí una respuesta, pero no la satisfacción de su derecho a estar plenamente identificado.”

En ese caso se concluyó que la no expedición oportuna de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, vulnera el derecho fundamental de los ciudadanos a estar plenamente identificados, para que puedan desarrollar todas las actividades propias de su condición, como participar en las decisiones públicas que los afectan y realizar actos civiles “para los cuales la presentación de ese documento resulta indispensable”.³¹ En consecuencia, la Corte ordenó a la entidad accionada que iniciara todos los trámites necesarios para que, en el término de sesenta (60) días, entregara a los demandantes sus cédulas de ciudadanía.

Así mismo, en la sentencia T-497 de 200632 se estudió una acción de tutela interpuesta por una persona que había solicitado la rectificación de su cédula de ciudadanía a la Registraduría Municipal de su domicilio y, luego de haber transcurrido más de dos (2) años, aún no le había entregado el documento de identidad. En esa oportunidad se afirmó que la acción de tutela era un mecanismo judicial procedente para proteger los derechos fundamentales del actor, teniendo en cuenta que la falta de la cédula de ciudadanía tenía la potencialidad de causarles perjuicios a las personas en el ejercicio de sus derechos políticos y en su idónea identificación. Concretamente, dijo:

“Resulta pues claro para ésta Corporación que, la mera potencialidad del perjuicio en el ejercicio de los derechos políticos e idónea identificación de los ciudadanos, como consecuencia de la no ostentación de la cédula de ciudadanía, son suficientes para justificar la protección de los derechos fundamentales por vía de la acción de tutela.”³³

Respecto del problema de fondo que planteaba la demanda, se consideró que el plazo transcurrido de más de dos (2) años sin que la Registraduría Nacional del Estado Civil hubiera entregado el documento de identidad al actor resultaba irrazonable, ya que esto tenía la

consecuencia de convertir documentos con vocación de transitoriedad como la contraseña y la constancia del trámite de la cédula en una identificación permanente, “supuesto que vulneraría directamente la pretendida seguridad en la identificación nacional”.³⁴

Como antes se anunció, la Corte Constitucional también ha resuelto problemas jurídicos relacionados con la cancelación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil de cédulas de ciudadanía, luego de verificar que los titulares se encuentran en situaciones de múltiple cedulación.

Así, en la sentencia T-042 de 200835 se estudió una acción de tutela interpuesta por una persona que solicitó la expedición de su cédula de ciudadanía y, luego de haber transcurrido cerca de un (1) año desde el momento de la petición, la Registraduría Nacional del Estado Civil le notificó la cancelación del número de cédula asignado por doble cedulación, al constatar que la tutelante había presentado previamente otra solicitud de expedición de la cédula de ciudadanía y que se le había asignado otro número. La actora impugnó el acto administrativo, pero, luego de haber transcurrido aproximadamente tres (3) años, la Registraduría no había resuelto el recurso, ni había entregado la cédula de ciudadanía correspondiente al cupo numérico que no fue cancelado. Esta situación condujo a que la tutelante estuviera indocumentada por un lapso prolongado de tiempo, en tanto tenía vigente un número de cédula que no correspondía al que aparecía en la contraseña que le fue expedida.

En las consideraciones de la sentencia, se indicó que las solicitudes presentadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil para adelantar trámites relacionados con la cédula de ciudadanía constituyen derechos de petición, que sólo se satisfacen con la expedición y entrega al ciudadano de su documento de identidad. Ahora bien, en circunstancias en las que la Registraduría no puede expedir y entregar la cédula de ciudadanía por situaciones irregulares como la doble cedulación, la Corte señaló que esa entidad tenía un deber de orientación al ciudadano respecto de las alternativas existentes para obtener la expedición y entrega de su documento de identidad, especialmente si el peticionario se encuentra en situación de vulnerabilidad, debilidad o indefensión.

Con fundamento en las citadas consideraciones, se concluyó que la entidad accionada vulneró el derecho de petición de la tutelante, al no resolver los recursos por ella

interpuestos en contra del acto administrativo mediante el cual se canceló el segundo número de identificación asignado. Y, que la omisión de la entidad en cumplir con su deber de orientación, vulneró los derechos al debido proceso, a la personalidad jurídica, a la igualdad y al libre ejercicio de los derechos políticos de la actora. En consecuencia, se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que resolviera los recursos interpuestos por la tutelante, y que le informara a esta en forma detallada cuales eran los procedimientos y requisitos necesarios para obtener su cédula de ciudadanía, documento que debería ser expedido en el término máximo de dos (2) meses.

La Corte concluyó que la Registraduría Nacional del Estado Civil no vulneró los derechos fundamentales del actor, ya que su actuación estuvo justificada en el cumplimiento de su deber constitucional y legal de rectificar cualquier yerro en la expedición de la cédula de ciudadanía,³⁷ y que esa entidad fue diligente al entregar un duplicado del documento que había quedado vigente, situación que le permitía al actor identificarse y ejercer sus derechos civiles y políticos. Concretamente, manifestó:

“Así, la actuación de la Registraduría Especial del Estado Civil de expedir el duplicado conforme al documento de identidad vigente, dista de ser una trasgresión a los derechos fundamentales del actor, pues, además de obedecer a sus obligaciones constitucionales y legales, busca establecer la verdadera identidad de la persona que se hace llamar [...], aún cuando legalmente su nombre es [...]”³⁸

Posteriormente, en la sentencia T-006 de 201139, esta Corporación se pronunció, ya no sobre la constitucionalidad de la competencia de la Registraduría de cancelar la cédula de ciudadanía en caso de múltiple cedulaación, sino sobre el procedimiento que debe adelantar para la cancelación oficiosa de cédulas de ciudadanía con base en esta causal, con el fin de garantizarle a los administrados el derecho al debido proceso y, específicamente, el derecho a ser oídos.

En esa oportunidad también se estudió una acción de tutela presentada por una persona a quien la Registraduría Nacional del Estado Civil le canceló una cédula de ciudadanía por doble cedulaación y le dejó vigente otra cédula anterior, la cual, en concepto del actor, no reflejaba los verdaderos atributos de su personalidad. Sin embargo, ese caso tenía características propias que lo hacían diferente de los ya resueltos por esta Corporación,

debido a que el actor tenía tres registros civiles de nacimiento, cada uno de ellos con información distinta sobre su nombre y fecha de nacimiento, y porque la cédula de ciudadanía que la Registraduría dejó vigente, se expidió con base en uno de los registros civiles que tenía una fecha de nacimiento que no correspondía con la del primer registro que le fue expedido al actor, información que no había sido corregida mediante decisión judicial.

En las consideraciones de la sentencia, este Tribunal encontró que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales del actor al reconocimiento de la personalidad jurídica y al debido proceso, ya que durante el procedimiento de cancelación de su cédula de ciudadanía no le dio la oportunidad de ser oído, situación que tenía la potencialidad de afectar la determinación de los atributos de su personalidad, y aunque no fuera un trámite expresamente establecido en la ley, su desconocimiento resultaba desproporcionado al ser una medida innecesaria que ponía en riesgo el derecho a la personalidad jurídica de los afectados.

Con base en los argumentos expuestos, se tutelaron los derechos fundamentales del actor al debido proceso y al reconocimiento de la personalidad jurídica, se dejó sin efectos la resolución de la entidad accionada mediante la cual se canceló una de las cédulas del actor, y se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que adelantara un nuevo trámite de cancelación en el que se le diera la oportunidad al administrado de ser oído y de presentar los documentos que considerara necesario aportar.

Del anterior recuento jurisprudencial puede concluirse que: i) el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica está relacionado con la capacidad humana de ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones, y con el reconocimiento de los atributos de la personalidad de todo ser humano; ii) la cédula de ciudadanía es un mecanismo que desarrolla el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, ya que es un instrumento idóneo para identificar a las personas, y le permite a los ciudadanos ejercer sus derechos civiles y políticos; iii) estas funciones especiales hacen que la acción de tutela sea un mecanismo judicial procedente para resolver los conflictos que se generen en la tramitación, preparación, expedición, rectificación, renovación y cancelación de las cédulas de ciudadanía.⁴⁰

5. Reiteración de jurisprudencia sobre la protección constitucional especial a los adultos

mayores en situación de indigencia o de extrema pobreza

La pretensión de la presente acción de tutela es que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la entrega de la cédula de ciudadanía de la señora María de los Ángeles Giraldo. Sin embargo, una de las principales razones que motivaron al Personero Municipal de Vegachí, Antioquia, a interponer la tutela en nombre de la señora Giraldo, es la necesidad de que la actora cuente con el documento de identidad que le permitirá acceder al subsidio otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de indigencia o de extrema pobreza. Por esta razón, la Sala de Revisión hará una breve referencia a la jurisprudencia de esta Corporación sobre el mencionado subsidio.

En desarrollo de lo anterior, es necesario señalar los fundamentos constitucionales y legales del subsidio a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia. Al respecto, en la sentencia T-029 de 2001, la Corte estableció que este subsidio fue consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia⁴¹ como “una expresión del Estado social de derecho”.⁴² En concepto de la Corte, esta forma de organización política lleva implícita la obligación del legislador de adoptar las medidas necesarias para construir un orden político, económico y social justo y, respecto del Estado y de la sociedad, de contribuir a garantizar el mínimo vital para una existencia digna de todas las personas, de conformidad con los principios de la solidaridad, la igualdad y la dignidad humana.⁴³

Este argumento fue explicado por la Corte en la sentencia T-149 de 2002,⁴⁴ en los siguientes términos:

“La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad, al lado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible tanto el disfrute de iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales.”

[...]

“Estrechamente relacionado con el principio de la solidaridad se encuentra el tema de la definición y distribución equitativa de las cargas públicas en una sociedad democrática, aspecto éste a su vez ligado al tema de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La familia, la comunidad y el Estado concurren, en muchos casos, para el cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las personas que no están en capacidad de valerse por sí mismas. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma garantizado el derecho fundamental al mínimo vital. La red social desarrolla los deberes sociales del Estado y de los particulares mediante los cuales los constituyentes definieron unos compromisos éticos. Por eso, su funcionamiento efectivo no recae solo en la familia, como sucedía con anterioridad al siglo XIX ni exclusivamente en el Estado. Requiere de lo que se denomina “la división del trabajo moral”⁴⁵, la cual supone que todos los agentes sociales asumen responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Tanto las instancias oficiales o los servidores públicos encargados del ejercicio de las funciones sociales del Estado como los particulares destinatarios de dichos servicios públicos, están llamados por la Constitución y la ley a cumplir con su parte de deberes, lo cual implica un comportamiento consciente de la interdependencia de los diversos individuos en la sociedad. Este actuar responsable que se espera de particulares y funcionarios públicos se concreta en los deberes de la persona y del ciudadano consignados en el artículo 95 de la Constitución, al igual que en los deberes correlativos a los derechos constitucionales, en especial a los derechos sociales.”⁴⁶ (Subrayas fuera del texto original).

En efecto, en el artículo 46 de la Constitución Política se establece una obligación concurrente de la familia, la sociedad y el Estado, de brindarles protección y asistencia a las personas de la tercera edad, y en caso de indigencia, el Estado tiene la obligación de garantizarles a estos sujetos de especial protección constitucional los “servicios de la seguridad social integral” y un “subsidio alimentario”.⁴⁷ Esta obligación concurrente implica que, en principio, la obligación de proteger y cuidar a los adultos mayores recae en cabeza de la familia, debido a los lazos especiales que, se presume, se han creado por la convivencia de los miembros de este grupo social. Y, sólo ante la ausencia de una familia, o ante la imposibilidad comprobada de sus miembros de brindar la protección esperada, es el Estado y

la sociedad quienes deben asumir dicha obligación. Al respecto, la Corte ha sostenido:

“Es así como, de acuerdo con el contenido de las normas señaladas, la Constitución, al enunciar los sujetos obligados a prodigar atención o cuidado a las personas de la tercera edad, señala en una primera instancia a la familia “en la que los lazos de pertenencia, gratitud, solidaridad, etc., que se presume, se han generado durante la convivencia de sus miembros, la obligan a velar por cada uno de ellos, en especial por aquellos que, dadas sus condiciones especiales, requieran de atención especial”⁴⁸. En ausencia de la familia o ante la imposibilidad de sus miembros de asistir a los adultos mayores el Estado y la sociedad son los llamados a brindar las condiciones para que la protección se haga efectiva.”⁴⁹

Ahora bien, cuando un adulto mayor se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, y no cuenta con el apoyo familiar para suplir sus necesidades básicas, se constituye una situación contraria al derecho a una vida digna, ya que se trata de una persona en estado de debilidad manifiesta, quien debido a la disminución de sus capacidades por el paso del tiempo, no tiene la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida por sus propios medios. Esta situación hace necesaria la intervención del Estado y de la sociedad en virtud del principio de la igualdad y del deber de solidaridad.

En desarrollo de ese mandato constitucional, el legislador estableció en los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, un programa de auxilios para los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza.⁵⁰ Este programa tiene como propósito “apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente”,⁵¹ a las personas que cumplan los requisitos para acceder al programa. Adicionalmente, en el artículo 261 de la misma Ley, se estableció el deber de los municipios o distritos de garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para las personas de la tercera edad.⁵²

El programa de atención a los adultos mayores se ejecutó inicialmente por medio de la Red de Solidaridad Social. Sin embargo, este programa tuvo dificultades en su implementación, razón por la cual, mediante la Ley 797 de 2003 “[p]or la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan

disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, se creó la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, “destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley.”⁵³

Posteriormente, se expidieron una serie de normas con el fin de reglamentar el funcionamiento del subsidio.⁵⁴ Actualmente, la norma vigente es el Decreto 3771 de 2007 “[p]or el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo Solidaridad Pensional”. En este Decreto se define la naturaleza y el objeto del Fondo de Solidaridad Pensional y de sus subcuentas.⁵⁵ Respecto de la subcuenta de subsistencia, se establece que estos recursos “financiarán el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993.”⁵⁶

Asimismo, en esta norma se establecen unos criterios de priorización que debe tener en cuenta el municipio o distrito al momento de seleccionar los beneficiarios de los subsidios. Dichos criterios son:

[...] 1. La edad del aspirante.

2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.

3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

4. Personas a cargo del aspirante.

5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona.

6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización.

7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.

8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

9. Madres comunitarias sin acceso al Sistema General de Pensiones.

Parágrafo 1°. Las bases de ponderación de cada uno de los criterios, serán las que se establezcan en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Las Entidades Territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses.”⁵⁷

Los criterios antes descritos responden a la necesidad de focalizar la entrega de los subsidios, ya que los recursos de este programa son escasos y los aspirantes a ingresar al mismo superan su capacidad de atención.⁵⁸ Por lo tanto, los subsidios deben otorgarse a los adultos mayores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, asignación que debe hacerse en cumplimiento del debido proceso administrativo y del derecho a la igualdad. Al respecto, esta Corporación ha señalado:

“En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio del Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso.

5.2. Ahora bien, la Corte se pregunta si el derecho al debido proceso puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que aún no ha sido reconocido a la persona. A primera vista podría pensarse que por tratarse de una mera expectativa no nos encontramos ante un interés susceptible de protección constitucional. No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.”⁵⁹

En el presente caso, se encuentra que la señora María de los Ángeles Giraldo fue incluida en la lista de beneficiarios del subsidio para ancianos en situación de indigencia o extrema pobreza. En esa medida se trata de una persona en situación de extrema vulnerabilidad, que requiere en forma prioritaria la intervención del Estado a efectos de garantizarle sus derechos fundamentales, no sólo mediante el reconocimiento del subsidio económico, sino también por medio de las actuaciones indispensables para lograr que ese subsidio sea efectivamente recibido por la tutelante, pues de nada sirve el reconocimiento de una prestación económica que no puede hacerse efectiva.

6. La Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales al reconocimiento de la personalidad jurídica, al debido proceso y al mínimo vital, de la señora María de los Ángeles Giraldo

La acción de tutela objeto de estudio fue interpuesta por el Personero Municipal de Vegachí, Antioquia, en representación de la señora María de los Ángeles Giraldo, persona adulta mayor en situación de indigencia que reside en ese municipio, y que, por su condición de extrema vulnerabilidad, requiere la protección de sus derechos fundamentales por parte del Estado, mediante el reconocimiento de prestaciones sociales y económicas como el subsidio de alimentación consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política.⁶⁰

Para lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales de la señora María de los Ángeles Giraldo, funcionarios de la Personería y la Registraduría municipales de Vegachí y del Hospital San Camilo de Lelis, iniciaron el trámite de expedición de su cédula de ciudadanía el 14 de julio de 2006, bajo la idea de que la tutelante era una persona indocumentada que nunca había tramitado su expedición. Como resultado de esa gestión, a la actora se le asignó el número de identificación 1.042.091.175 y se le expidió la contraseña respectiva.

Dicha solicitud fue enviada a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que expidiera la cédula de ciudadanía correspondiente, no obstante, luego de haber transcurrido aproximadamente seis (6) años desde la presentación de la solicitud, la señora María de los Ángeles Giraldo aún no había recibido su documento de identidad. Esta circunstancia, sumada a la negativa del Banco Agrario de Colombia de desembolsar el subsidio económico reconocido a la señora Giraldo por no contar con el documento de identidad idóneo, llevó al Personero Municipal de Vegachí a interponer la acción de tutela objeto de estudio en contra

de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Durante el trámite de la tutela, la entidad accionada informó que mediante Resolución No. 7463 del 14 de octubre de 2009 canceló por múltiple cedulación el cupo numérico 1.042.091.175 asignado a la señora María de los Ángeles Giraldo, luego de verificar mediante cotejo de impresiones dactilares que la actora es titular de la cédula de ciudadanía vigente No. 25.047.342, del 1 de octubre de 1959. No obstante, esta última cédula fue expedida a nombre de la señora Socorro Bueno Taborda. Asimismo, informó que sólo hasta el 17 de mayo de 2012 comunicó a la señora María de los Ángeles Giraldo la decisión de cancelar su cédula de ciudadanía, porque no conocía los datos exactos de su ubicación.

Así mismo, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación,⁶¹ debe concluirse que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil también vulneró otros derechos fundamentales de la señora María de los Ángeles Giraldo. En efecto, la falta de expedición oportuna de la cédula de ciudadanía desconoce el derecho constitucional de cualquier persona al reconocimiento de su personalidad jurídica y, por tanto, su derecho a estar plenamente identificada y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos. Esto es así, en tanto la cédula se reconoce de hecho usualmente como una condición para acreditar determinados atributos de la personalidad (tales como el nombre y la nacionalidad), y también para ejercer derechos políticos como el de elegir (CP art. 40).

Además, la falta de expedición oportuna de la cédula de ciudadanía se ha constituido en un obstáculo para recibir el subsidio económico al tiene derecho por ser una persona adulta mayor en estado de indigencia, de acuerdo con la información suministrada en el escrito de tutela por el Personero del municipio de Vegachí, Antioquia. Por lo tanto, la Registraduría Nacional del Estado Civil también ha incurrido en la vulneración del derecho al mínimo vital de la señora María de los Ángeles Giraldo.

Ahora bien, aparte de lo anterior 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 cedulaación. 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,⁶² 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).⁶³ Así, en la sentencia T-006 de 2011, la Corte tuteló los derechos de una persona a la que no se le garantizó su derecho a ser oída en un trámite de cancelación oficiosa de una de sus cédulas, antes de que la Registraduría procediera a hacer la cancelación correspondiente. Con ello, dijo la Corte, se colmaba una laguna legal que y se buscaba disminuir posibles errores así como facilitarles a los involucrados la posibilidad de evitar dificultades en la acreditación de los atributos de su personalidad.

Pues bien, en el caso objeto de estudio, 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.

Ciertamente, en el escrito presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en sede de revisión, la entidad accionada afirma que puso en conocimiento de la tutelante el contenido del acto administrativo expedido el 14 de octubre de 2009, mediante el cual canceló el cupo numérico 1.042.091.175, el día 17 de mayo de 2012, porque “no se conocían datos exactos de ubicación de la señora MARÍA DE LOS ÁNGELES GIRALDO”.⁶⁴ Luego de revisar el contenido de la Resolución No. 7463 del 14 de octubre de 2009, mediante la cual la entidad accionada canceló la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, la Sala de Revisión constata que en su artículo 2° se ordenó a los Registradores Especiales y Municipales “notificar en los términos que establece el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo el contenido de la presente Resolución a quienes se les canceló la cédula de ciudadanía por múltiple cedulaación”.⁶⁵

Lo anterior significa que la notificación a la señora María de los Ángeles Giraldo de la Resolución No. 7463 de 2009, debió efectuarla la Registraduría Municipal de Vegachí, Antioquia. Esta entidad intervino en la solicitud de expedición de la cédula de ciudadanía adelantada en el año 2006, por lo tanto, tenía conocimiento de la ubicación de la tutelante. A

pesar de lo señalado, el acto administrativo nunca fue comunicado a la señora María de los Ángeles Giraldo, omisión que constituye una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante.

Con base en los argumentos antes expuestos, la Sala de Revisión revocará el fallo de tutela proferido por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Antioquia, y en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de petición, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al mínimo vital y al debido proceso, de la señora María de los Ángeles Giraldo. Además, definirá las órdenes que debe librar para garantizar la protección efectiva de todos los derechos conculcados.

7. Órdenes a impartir

7.1 En primer lugar, la vulneración del derecho al debido proceso de la actora implica dejar sin efectos la Resolución No. 7463 del 14 de octubre de 2009, en lo que tiene que ver con la cancelación de la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, expedida a nombre de la señora María de los Ángeles Giraldo, ya que se profirió sin haber oído previamente a la tutelante y no fue notificada en debida forma. En consecuencia, la Sala de Revisión ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que adelante nuevamente el trámite de cancelación de la cédula de ciudadanía de la señora María de los Ángeles Giraldo, para que la oiga antes de tomar una decisión de fondo, con el fin de disminuir la posibilidad de cometer errores y garantizarle su derecho a la personalidad jurídica.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la señora María de los Ángeles Giraldo requiere de manera inmediata su documento de identidad, porque hace más de seis (6) años que está indocumentada, razón por la cual, no ha podido presentar su cédula de ciudadanía ante el Banco Agrario de Colombia para recibir el subsidio económico a ella otorgado por su condición de adulta mayor en estado de indigencia.

Por lo tanto, la obligación de garantizarle a la actora la protección de su derecho fundamental al mínimo vital en forma inmediata, hace necesario que la Corte entre a fijar un plazo improrrogable para que la Registraduría Nacional del Estado resuelva lo que corresponda en relación con el trámite de expedición de la cédula de ciudadanía de la actora. Con este fin, la Sala de Revisión señalará un plazo de un (1) mes para que la entidad accionada cumpla con la parte resolutive de la presente sentencia, ya que, por regla general, este es el lapso de

tiempo en el que se hacen exigibles las necesidades básicas de una persona.⁶⁶

Ahora bien, teniendo en cuenta que existe elementos probatorios que llevan a pensar que la tutelante se encuentra en una situación de múltiple cedulación, la Sala considera que en el trámite de expedición de la cédula de la actora se deberá cumplir con, por lo menos, las siguientes etapas:

i) La Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio del Personero municipal de Vegachí, le deberá notificar a la señora María de los Ángeles Giraldo que esa entidad adelantará el procedimiento de cancelación de una de sus cédulas, y que cuenta con el término que la entidad defina para ser oída dentro del trámite administrativo, con el fin de que presente su versión de los hechos y los documentos que considere necesario aportar; ii) luego de agotada esta etapa, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá tomar una decisión concerniente a la cancelación de uno (1) de los dos (2) documentos de identidad; iii) una vez adopte una decisión, y dentro del término establecido en el Código Contencioso Administrativo,⁶⁷ deberá notificar el acto administrativo. En este término deberá hacer entrega a la señora María de los Ángeles Giraldo de su cédula de ciudadanía, por intermedio de la Personería Municipal de Vegachí, Antioquia.

7.2 Ahora bien, con el fin de garantizarle a la tutelante su derecho al libre desarrollo de la personalidad, se ordenara al Personero Municipal de Vegachí que asesore y acompañe a la actora en el proceso de cambio de su nombre,⁶⁸ en caso de que la cédula de ciudadanía que deje vigente la Registraduría no refleje el nombre con el que la actora desea identificarse.

7.3 Una vez establecida la forma de proteger de los derechos fundamentales de la señora María de los Ángeles Giraldo al debido proceso y al reconocimiento de su personalidad jurídica, debe establecerse la forma de proteger su derecho al mínimo vital, ya que, de conformidad con la información suministrada por el Personero Municipal de Vegachí en el escrito de tutela, el Banco Agrario de Colombia se ha negado a entregarle el subsidio económico a ella reconocido por su condición de adulta mayor en situación de indigencia, hasta que presente su cédula de ciudadanía.

En sede de revisión, la Corte vinculó a la Sucursal Vegachí del Banco Agrario de Colombia, y le ordenó que informara, entre otros asuntos, si le había negado el desembolso del subsidio otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de indigencia a la señora María de

los Ángeles Giraldo y, en caso afirmativo, que explicara las razones de su decisión. Sin embargo, la entidad vinculada no respondió al requerimiento de la Sala de Revisión, motivo por el cual, en aplicación del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se presumirá la veracidad de las afirmaciones hechas por el Personero Municipal de Vegachí en el escrito de tutela.⁶⁹

Ahora bien, la decisión del Banco Agrario de Colombia de negar el desembolso de los recursos de un subsidio económico si el beneficiario no presenta al momento del retiro su documento de identidad, en principio, es una medida justificada para evitar la ocurrencia de fraudes al sistema, ya que, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, la cédula de ciudadanía es el medio idóneo y por regla general irremplazable para identificar plenamente a las personas.⁷⁰

Así, en principio, los beneficiarios de subsidios económicos como el de los adultos mayores en situación de indigencia, deben presentar su cédula de ciudadanía para recibir esos recursos, y si no lo hacen, la entidad financiera puede negarse a entregarlo.

Pero, ¿qué pasa si el beneficiario del subsidio carece de ese documento por una serie de acontecimientos ajenos a su voluntad? Esta es la pregunta que debe resolver la Sala de Revisión respecto de la señora María de los Ángeles Giraldo, ya que la causa por la que no puede presentar actualmente su documento de identidad no es producto de su mala fe, sino que es imputable a la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que tardó más de seis (6) años en dar respuesta a su solicitud.

Sin embargo, persiste el deber del Banco Agrario de Colombia de identificar a la señora María de los Ángeles Giraldo para hacer el desembolso del subsidio, y, como ya se ha dicho, la cédula de ciudadanía es, en principio, el mecanismo idóneo para lograr la plena identificación de las personas.

Por lo anterior, la Sala de Revisión considera que, por las circunstancias especiales de la señora María de los Ángeles Giraldo de ser una persona de avanzada edad en situación de indigencia, que requiere ese subsidio para llevar una vida en condiciones mínimas de dignidad, y con el fin de hacer efectivo el mandato constitucional que le impone a la sociedad el deber de concurrir para la protección de este grupo vulnerable de personas, así como los

principios fundamentales de igualdad,⁷³ solidaridad de las personas y de dignidad humana,⁷⁴ se entenderá que mientras se expide el documento de identidad original de la actora, la contraseña constituye un documento idóneo para identificar a la señora María de los Ángeles Giraldo. En consecuencia, si la tutelante presenta su contraseña, el Banco Agrario de Colombia deberá entregarle el subsidio económico otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza, mientras que la Registraduría Nacional del Estado Civil le expide su cédula de ciudadanía.

7.4 Ahora bien, si la Registraduría Nacional del Estado Civil ratifica su decisión de cancelar la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, la Alcaldía de Vegachí, Antioquia, en desarrollo de su deber de protección de este grupo de personas y en cumplimiento de los deberes sociales del Estado,⁷⁵ deberá adelantar los trámites necesarios para que en la lista de beneficiarios del subsidio económico otorgado a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza de ese municipio, sean reemplazados el nombre y el número de documento de identificación de la señora María de los Ángeles Giraldo, por los que finalmente establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil.

7.5 En el mismo sentido, el Banco Agrario de Colombia deberá hacer los ajustes necesarios, para que, luego de la decisión adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el subsidio económico a los adultos mayores en situación de indigencia sea desembolsado a la señora María de los Ángeles Giraldo, aunque la información que finalmente refleje su cédula de ciudadanía no corresponda con la información inicial de los listados remitidos por el FOSYGA.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Antioquia el 24 de mayo de 2012, y en su lugar, TUTELAR los derechos al debido proceso, al reconocimiento de la personalidad jurídica y al mínimo vital, de la señora María de los Ángeles Giraldo.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, DEJAR SIN EFECTOS el artículo primero de la Resolución No. 7463 del 14 de octubre de 2009, en la parte que se refiere a la cancelación de la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175 expedida a nombre de la señora María de los Ángeles Giraldo, por múltiple cedulaación.

Tercero.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que adelante nuevamente un procedimiento de expedición de la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, el cual deberá resolverse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la notificación de esta sentencia, conforme al procedimiento señalado en el numeral 7.1 de la parte considerativa de esta sentencia.

Cuarto.- Con el fin de garantizarle a la señora María de los Ángeles Giraldo su derecho al libre desarrollo de la personalidad, se ordenará al Personero Municipal de Vegachí, Antioquia, que, en caso de que la señora María de los Ángeles Giraldo manifieste su voluntad de cambiar su nombre, la asesore y la acompañe en este proceso.

Quinto.- ORDENAR al Banco Agrario de Colombia Sucursal Vegachí que, con fundamento en los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia, si la señora María de los Ángeles Giraldo presenta su contraseña, esta entidad deberá entregarle el subsidio económico otorgado por el Estado a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza, hasta que la Registraduría Nacional del Estado Civil le expida su cédula de ciudadanía.

En el mismo sentido, deberá hacer los ajustes necesarios, para que, luego de la decisión adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el subsidio económico a los adultos mayores en situación de indigencia sea desembolsado a la señora María de los Ángeles Giraldo, aunque la información que finalmente refleje su cédula de ciudadanía no corresponda con la información inicial de los listados remitidos por el FOSYGA.

Sexto.- ORDENAR a la Alcaldía de Vegachí, Antioquia, que en el evento en que la Registraduría Nacional del Estado Civil ratifique su decisión de cancelar la cédula de ciudadanía No. 1.042.091.175, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esa decisión, adelante los trámites necesarios para que en la lista de beneficiarios del subsidio económico otorgado a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza de ese municipio, sea reemplazado el nombre y el número de documento de identificación de la

señora María de los Ángeles Giraldo, por los que finalmente establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Octavo.- Por Secretaría General de la Corte, LIBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012), proferido por la Sala de Selección Número Seis.

2 Respecto de la legitimidad de los personeros municipales de interponer acciones de tutela en representación de personas que no estén en condiciones de promover su propia defensa, debe tenerse en cuenta que el Ministerio Público debe ser ejercido, entre otros, “por los personeros municipales” (CP. Art. 118). Por ello, a los personeros les corresponde, como a todo el Ministerio Público, la “guarda y promoción de los derechos humanos” (ibídem). Para garantizar el cumplimiento de esos fines, en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 se les confirió legitimidad directa a los personeros municipales para instaurar acciones de tutela a nombre de otras personas, cuando el titular de los derechos no se encuentre en condiciones de promover su propia defensa. Así las cosas, para que los personeros municipales adquieran legitimidad en la causa, basta con que el titular de los derechos o el interesado, según el

caso, esté en situación de indefensión. En el presente caso, la acción de tutela fue promovida por el Personero de Vegachí en representación de una persona adulta mayor en situación de indigencia, condiciones que demuestran la situación de indefensión en la que esta se encuentra. Por lo tanto, debe concluirse que el Personero municipal de Vegachí, estaba legitimado para interponer la acción de tutela en representación de la señora María de los Ángeles Giraldo.

3 Como documento anexo al escrito de tutela se aportó una copia de la contraseña de la señora María de los Ángeles Giraldo, en la que consta que la accionante nació el 28 de diciembre de 1937. Por otra parte, en la contestación de la acción de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil aporta un informe sobre investigación AFIS del 28 de agosto de 2009, en el que se certifica que la tutelante se identifica con el nombre de Socorro Bueno Taborda, y que su fecha de nacimiento es 28 de septiembre de 1936. En cualquiera de las dos hipótesis, la tutelante es una persona mayor de setenta y cuatro (74) años de edad. Folios 5 y 37 del cuaderno principal. (En adelante, cuando se haga referencia a un folio debe entenderse que hace parte del cuaderno principal, a menos que expresamente se diga otra cosa).

4 Informe presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, folios 24-28.

5 Oficio RNEC - DNI - AT - 889-2012, suscrito por el Coordinador del Grupo Jurídico DNI el 17 de mayo de 2012, y dirigido a la señora María de los Ángeles Giraldo. Folios 30 y 31.

6 Sentencia proferida por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Folios 39 - 46, el aparte citado se encuentra específicamente en el folio 44.

7 Sentencia proferida por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Folios 39 - 46, el aparte citado se encuentra específicamente en el folio 45.

8 Oficio RNEC - DNI - AT - 889-2012, suscrito por el Coordinador del Grupo Jurídico DNI el 17 de mayo de 2012, y dirigido a la señora María de los Ángeles Giraldo. Folios 30 y 31.

9 Folios 22 - 24 del cuaderno de revisión.

10 Decreto 2591 de 1991, "por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", artículo 5°. "Procedencia de la acción de tutela. La

acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.” || Artículo 6°. “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: || 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. || 2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus. || 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable. || 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho. || 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

11 Como documento anexo al escrito de tutela se aportó una copia de la contraseña de la señora María de los Ángeles Giraldo, en la que consta que la accionante nació el 28 de diciembre de 1937. Por otra parte, en la contestación de la acción de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil aporta un informe sobre investigación AFIS del 28 de agosto de 2009, en el que se certifica que la tutelante se identifica con el nombre de Socorro Bueno Taborda, y que su fecha de nacimiento es 28 de septiembre de 1936. En cualquiera de las dos hipótesis, la tutelante es una persona mayor de setenta y cuatro (74) años de edad. (Folios 5 y 37)

12 Ley 1437 de 2011 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 74. “Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: // 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. // 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. // No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de

Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos. // Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. // 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación. // El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso. // De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. // Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.”

13 Constitución Política de Colombia. Artículo 14. “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 16. “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.” Este Tratado fue adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su Resolución 2200 A del 16 de diciembre de 1966, y fue aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

16 Sentencia T-485 de 1992 (MP. Fabio Morón Díaz). En esa oportunidad se estudió una acción de tutela presentada por una persona a quien un notario le negó el registro extemporáneo de su nacimiento, porque existía inconsistencias en la información que el actor presentó como soporte de su solicitud. La Corte sostuvo que el actor había confundido el derecho constitucional al reconocimiento de la personalidad jurídica con el derecho a ser inscrito en el registro civil de nacimiento, ya que este último hacía parte del estado civil, derecho de rango legal que debía ser protegido por medio de las acciones ordinarias y no por medio de la acción de tutela. Por lo tanto, confirmó el fallo de tutela de segunda instancia que negó la tutela de los derechos del actor.

17 MP. Carlos Gaviria Díaz.

18 Sentencia T-090 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

19 MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

20 Ley 75 de 1968 “por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. Artículo 3°. “El hijo concebido por mujer casada no puede ser reconocido como natural, salvo: // 1°) Cuando fue concebido durante el divorcio o la separación legal de los cónyuges, a menos de probarse que el marido, por actos positivos lo reconoció como suyo, o que durante ese tiempo hubo reconciliación privada entre los cónyuges. // 2°) Cuando el marido desconoce al hijo en la oportunidad señalada para la impugnación de la legitimidad en el título 10 del libro 1o. del Código Civil, la mujer acepta el desconocimiento, y el juez lo aprueba, con conocimiento de causa e intervención personal del hijo, si fuere capaz, o de su representante legal en caso de incapacidad, y además del defensor de menores, si fuere menor. // 3°) Cuando por sentencia ejecutoriada se declare que el hijo no lo es del marido. // El hijo podrá reclamar en cualquier tiempo contra su legitimidad presunta, cuando su nacimiento se haya verificado después del décimo mes siguiente al día en que el marido o la madre abandonaron definitivamente el hogar conyugal. De esta acción conocerá el juez de menores cuando el hijo fuere menor de diez y seis años de edad, por el trámite señalado en el artículo 14 de esta ley, con audiencia del marido y de la madre o de sus herederos si ya hubieren muerto ellos, salvo que en la demanda se acumule la acción de paternidad natural, caso en el cual conocerá del juicio el juez civil competente, por la vía ordinaria. // Prohíbese pedir la declaración judicial de maternidad natural, cuando se atribuye a una mujer casada, salvo en los tres casos señalados en el presente artículo.” La parte subrayada corresponde al texto objeto de la demanda de inconstitucionalidad.

21 Sentencia C-109 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

22 Sentencia C-109 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

23 Sentencia C-109 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

24 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

25 Sentencia T-594 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

26 MP. Antonio Barrera Carbonell, SV. Vladimiro Naranjo Mesa.

27 Constitución Política de Colombia, artículo 40.

28 Sentencia C-511 de 1999 (MP. Antonio Barrera Carbonell, SV. Vladimiro Naranjo Mesa).

29 Sentencia C-511 de 1999 (MP. Antonio Barrera Carbonell, SV. Vladimiro Naranjo Mesa).

30 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

31 Sentencia T-964 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

32 MP. Jaime Córdoba Triviño.

33 Sentencia T-497 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

34 Sentencia T-497 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

35 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

36 MP. Jaime Araujo Rentería.

37 Decreto 2241 de 1986, “por el cual se adopta el Código Electoral”. “Artículo 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: // a) Muerte del ciudadano; // b) Múltiple cedulación; // c) Expedición de la cédula a un menor de edad; // d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza; // e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y // f) Falsa identidad o suplantación.”

38 Sentencia T-963 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería).

39 MP. María Victoria Calle Correa.

40 Constitución Política de Colombia, artículo 266. “El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos

directivos de partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. // Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga. [...].” Así mismo, en el artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, “por el cual se adopta el Código Electoral”, se establece: “El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones: [...] 4. Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad. // [...] 11. Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación altas, bajas y cancelación de cédulas y tarjetas de identidad. [...].”

41 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. // El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

42 Sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero). Los accionantes de los procesos que se revisaron en esta sentencia, habían solicitado al alcalde municipal de Chaparral que se presentaran proyectos de acuerdo para que se les reconociera y pagara “la prestación especial por vejez prevista en el artículo 258 de la ley 100 de 1993” (auxilio económico para ancianos indigentes), a la cual consideraban tenían derecho por su avanzada edad, la carencia de medios económicos y su condición de indigencia. Adicionalmente, consideraban que las ayudas económicas proveídas por el municipio eran insuficientes (almuerzos, y mercados bimensuales o trimestrales). Por las razones expuestas, solicitaban la asignación de un subsidio equivalente al 50% del salario mínimo para el pago de arriendo y alimentos. La Corte negó la protección invocada en los casos concretos al considerar que (entre otras razones): i) No es posible mediante tutela hacer cumplir una norma genérica y abstracta que ordena la protección a los ancianos indigentes; ii) la pretensión de los accionantes es la asignación de un rubro mensual, la cual no era procedente ya que el juez no puede ser ordenador del gasto; iii) el municipio se encontraba brindando una protección a los beneficiarios, a pesar de ser exigua; iv) No obraba prueba en el expediente de que los peticionarios estuvieran cobijados por el beneficio solicitado.

43 En la sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), se desarrolló este

argumento con fundamento, entre otras, en las sentencias T-426 de 1992 y SU-111 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

44 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión se revisó una acción de tutela interpuesta por una persona de 58 años de edad, quien solicitó su inscripción en el programa “Revivir”, por medio del cual el distrito de Bogotá administraba el subsidio para adultos mayores indigentes o en situación de extrema pobreza. Argumentaba que tenía derecho a ingresar a ese programa por su estado de invalidez derivada de las afecciones cardíacas que padecía, que le impedía emplearse y, por lo tanto, percibir ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. La Corte determinó que la administración no le había suministrado de manera precisa la información necesaria acerca de los requisitos que debía cumplir y las pruebas que debía allegar para ser inscrito en el programa, situación que vulneraba sus derechos a la información, al debido proceso administrativo, a la vida y a la seguridad social.

45 Henry Shue, *Mediating Duties*, *Ethics* 98 (1988), p. 687-704; Virginia Held, *Rights and Goods: justifying Social Action*, University of Chicago Press, Chicago 1984, p. 21-40; Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice, Managing Social Security Disability Claims*, Yale University Press, New Haven and London, 1983; R. Shep Melnick, *Between The Lines, Interpreting Welfare Rights*, The Brookings Institution Washington, D.C. 1994.

46 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), antes citada.

47 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. // El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

48 Sentencia T-277 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

49 Sentencia T-646 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso, se revisó una acción presentada por un adulto mayor de 76 años de edad, quien manifestó que no recibía una pensión y que su familia no le podía colaborar económicamente, en la que solicitó que se ordenara al municipio en el cual residía la asignación del subsidio económico a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza. La Corte tuteló los derechos

fundamentales del actor al debido proceso administrativo, a la vida digna y al mínimo vital, porque encontró que este había sido incluido previamente en el programa REVIVIR, el cual fue remplazado posteriormente con el Programa de Protección Social del Adulto Mayor (PPSAM), pero dicha inclusión nunca surtió efectos porque el actor no recibió el subsidio económico solicitado. En consecuencia, ordenó a la entidad territorial accionada la inclusión del actor en el PPSAM, y al Ministerio de Protección Social, que ordenara el desembolso del auxilio económico.

50 Ley 100 de 1993, artículo 257. “Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos: // a. Ser Colombiano; // b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años; // c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; // d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social. // e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución. // Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo. // Parágrafo 2°. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos. // Parágrafo 3°. Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.”

51 Ley 100 de 1993, artículo 258. “Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa. // El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. // Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente

artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa”.

52 Ley 100 de 1993, artículo 261. Planes locales de servicios complementarios. “Los municipios o distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del plan de desarrollo municipal o distrital.”

53 Ley 797 de 2003, artículo 2°. “Se modifican los literales a), e),i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así: // [...] i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados. [...]”

54 Al respecto, se pueden revisar las sentencias T-646 y T-900 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En estas sentencias la Corte hace un recuento de las normas legales y reglamentarias que desarrollan el subsidio de alimentos para adultos mayores en estado de indigencia o extrema pobreza establecido en el artículo 46 de la Constitución Política.

55 Ley 797 de 2003, artículo 1°. “Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. // El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá

dos subcuentas que se manejarán de manera separada así: // [...] - Subcuenta de Subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente decreto.”

57 Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, artículo 33.

58 Al respecto, en la sentencia T-646 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte hizo un estudio pormenorizado de los recursos disponibles del programa de auxilio a los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza, y del aumento progresivo de la población que requiere este tipo de ayuda. La Corte encontró que “[d]e la revisión efectuada de los programas adoptados a nivel nacional para la protección de las personas adultas mayores, se observa que se ha avanzado en niveles de cobertura, a pesar de que existe un déficit de recursos públicos para hacer frente al nuevo cuadro de demandas originadas por el envejecimiento en áreas tales como la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la provisión de servicios sociales personales.” Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que “[l]a protección directa de personas indigentes plantea no sólo la dificultad de identificar los programas aplicables, sino la disponibilidad de recursos para financiar dicha protección y el debido proceso administrativo que debe estar presente en la asignación de los escasos recursos disponibles.” (Concretamente se puede revisar el numeral 6.3 de las consideraciones de esta sentencia).

59 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), antes citada.

60 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. // El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

61 Sentencias T-964 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) y T-497 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño), antes citadas.

62 Sentencia T-006 de 2011.

63 El artículo 74 del Decreto 2241 de 1986 establece: “En cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento. Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación.”

64 Oficio No. OJT 0889/2012 del 16 de octubre de 2012. (Folios 22 - 24 del cuaderno de revisión. El aparte citado se encuentra específicamente en el folio 24).

65 Folios 32 - 34.

66 Es un hecho notorio que gastos como el arriendo, el pago de servicios educativos o de los servicios públicos domiciliarios se efectúa cada mes. En fin, el concepto de canasta familiar se ha construido con base en los gastos mensuales de las familias, el salario mínimo e incluso la entrega de prórrogas se han concebido en una periodicidad mensual. Otros gastos, pueden presentarse con una periodicidad menor, como aquellos de alimentación; y algunos, eventualmente, pueden soportar lapsos mayores para su satisfacción, como el vestido. Por ello, el término propuesto parte de hechos notorios, de una asociación a figuras definidas por el Legislador, y de un razonamiento basado en la prudencia constitucional.

67 Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 308. “Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

68 Decreto 1260 de 1970, “[p]or el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas”. “Artículo 94. El propio inscrito podrá disponer, por una sola vez, mediante escritura pública, la modificación del registro, para sustituir, rectificar, corregir o adicionar su nombre, todo con el fin de fijar su identidad personal. La mujer casada podrá proceder, por medio de escritura pública, adicionar o suprimir el apellido del marido precedido de la preposición de, en los casos en que ella lo hubiere adoptado o hubiere sido establecido por la ley. || El instrumento a que se refiere el presente artículo deberá inscribirse en el

correspondiente registro civil del interesado, para lo cual se procederá a la apertura de un nuevo folio. El original y el sustituto llevarán notas de recíproca referencia.” || “Artículo 95. Toda modificación de una inscripción en el registro del estado civil que envuelva un cambio de estado, necesita de escritura pública o decisión judicial firme que la ordena o exija, según la ley.”

69 Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Artículo 20. “Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”

70 En la sentencia T-964 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), se estableció que, aunque no es la regla general, existen ciertos trámites de carácter civil en los que es dable que se acepte la contraseña para lograr la identificación de la persona. (Sentencia citada previamente).

71 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. // El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio económico en caso de indigencia.”

72 En la sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), se desarrolló este argumento con fundamento, entre otras, en las sentencias T-426 de 1992 y SU-111 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

73 Constitución Política de Colombia, artículo 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. // El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

74 Constitución Política de Colombia, artículo 1°. “Colombia es un Estado social de derecho,

organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

75 Constitución Política de Colombia, artículo 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”
