COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/580/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/580/10
Expediente	—
Fecha	2010-07-27
Sala	Sala observa
Magistrado ponente	Dr JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra La Registraduria Nacional
- Accion De Tutela Contra El Instituto De Seguros Sociales
- Derecho De Acceso A La Informacion Publica Y Reserva Legal De La Misma
- Principio De Publicidad Y Acceso A La Informacion Publica Y Reserva Legal De La Misma
- Derecho A La Informacion
- Derecho A La Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De copia de cedula de ciudadanía de cónyuge fallecido por considerarse de la cedula de ciudadanía de cónyuge fallecido para reconocimiento y pago de contenido, alcance y limitaciones en concordancia con la doctrina

Texto completo

T-580-10 Sentencia T-580/10 Sentencia T-580/10 ACCION DE TUTELA CONTRA LA REGISTRADURIA NACIONAL- Caso en que se niega la expedición de copia de cedula de ciudadanía de cónyuge fallecido por considerarse documento de carácter reservado ACCION DE TUTELA CONTRA EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES- Caso en que se exige copia de la cedula de ciudadanía de cónyuge fallecido para reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y RESERVA LEGAL DE LA MISMA- Naturaleza, contenido, alcance y limitaciones en concordancia con la doctrina constitucional/ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA- Como forma de concreción del principio de publicidad PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y RESERVA LEGAL DE LA MISMA- Requisitos para poder restringir su efectivo acceso DERECHO A LA INFORMACION -Racionalización de trámites y procedimientos administrativos DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES -Finalidad, naturaleza y requisitos PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA -Como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular ACCION DE TUTELA CONTRA LA REGISTRADURIA NACIONAL- Improcedencia por no vulneración de derecho fundamental con la negativa de expedir de copia de cédula de ciudadanía de cónyuge fallecido por cuanto este documento tiene carácter reservado La Sala observa que la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene, en principio razón legal al no expedir copia de la cédula de ciudadanía, porque fue cancelada por muerte mediante y destruida posteriormente para evitar futuros casos de usurpaciones de identidad con su indebida

utilización. Esto es, que en este caso la no expedición de la copia de la cédula tiene por fundamento salvaguardar la seguridad ciudadana. Además, porque el artículo 213 del Código Electoral, que es un decreto con fuerza de ley, dice con claridad que toda persona tiene derecho a que la Registraduría Nacional del Estado Civil le informe sobre el número, lugar y fecha de expedición de documentos de identidad pertenecientes a terceros; pero al mismo tiempo determina que tienen carácter reservado las informaciones que reposen en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas, como son sus datos biográficos, su filiación y fórmula dactiloscópica; y que sólo puede hacerse uso de la información reservada por orden de autoridad competente. Por consiguiente, la Registraduría Nacional del Estado Civil no le está vulnerando, ni amenazando, ningún derecho fundamental a la accionante, pues, además de haberle dado respuesta a su solicitud en forma clara y razonada, también le hizo llegar el certificado sobre el estado de la cédula de Jorge Eliécer Fajardo, en el cual consta el número, el lugar y la fecha de expedición, que son los datos que precisamente el citado artículo 213 autoriza informar a terceras personas.

ACCION DE TUTELA CONTRA EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES- Vulneración del debido proceso al exigir copia de la cédula de ciudadanía del cónyuge fallecido como requisito para reconocimiento de la prestación No resulta razonable que el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- exija a la accionante copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido para iniciar el trámite de la pensión de sobrevivientes. El Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- está exigiendo a la accionante para el trámite de la pensión de sobrevivientes un documento innecesario, desproporcionado y adicional a los requeridos por la ley para tal efecto, que se constituye en una clara violación del derecho al debido proceso y del principio de la buena fe Referencia: expediente T-2585177 Acción de tutela interpuesta por María Rosalba Quintero Gil contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y otro.

Magistrado Ponente: Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010). La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en la acción de tutela instaurada por la señora María Rosalba Quintero Gil contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES . La señora María Rosalba Quintero Gil interpone acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar vulnerado su derecho fundamental “a obtener información”.

Para fundamentar su solicitud, presentada el día 26 de enero de 2010, la accionante relata los siguientes: 1. Hechos. 1.1. Manifiesta que, para poder obtener la pensión de sobrevivientes de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo, el Instituto de Seguros Sociales -ISS- le exige fotocopia de la cédula de ciudadanía del causante.

1.2. Agrega que la Registraduría Nacional del Estado Civil solamente expide copia de la cédula de ciudadanía de su esposo por orden de autoridad competente, en virtud de que existe reserva legal.

En ese orden de ideas, solicita le sea amparado su derecho fundamental y, como consecuencia de ello, la entidad demandada “haga llegar a su Despacho y/o envíe lo solicitado al lugar de mi residencia”.

2. Traslado y contestación de la demanda. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en auto del 27 de enero de 2010 asumió el conocimiento de la acción de tutela interpuesta por la señora María Rosalba Quintero Gil contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, ordenó vincular al Instituto de los Seguros Sociales -I.S.S.- y concedió un término de 2 días para contestar la demanda y pedir pruebas. No obstante, el Instituto de los Seguros Sociales -I.S.S.- guardó silencio.

2.1. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta a la acción de amparo oponiéndose a su prosperidad.

Sostiene que, una vez verificado el sistema de gestión Electrónica de Documentos GED, la Herramienta Logística de Entrega de Documentos HLED y el archivo temporal MTR, bases de datos que permiten conocer el estado de los documentos, se concluyó:

"A nombre del señor JORGE ELIÉCER FAJARDO , se expidió el 28 de Mayo de 1969 en Cali – Valle , la cédula de ciudadanía número 14.947.090, documento cuyo estado a la fecha se encuentra CANCELADA POR MUERTE, mediante resolución No. 207 de 1998.

" Igualmente afirma que el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) dispone que: "Toda persona tiene derecho a que la Registraduría le informe sobre el número, lugar y fecha de expedición de documentos de identidad pertenecientes a terceros.

Tienen carácter reservado las informaciones que reposen en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas, como son sus datos biográficos, su filiación y fórmula dactiloscópica. De la información reservada sólo podrá hacerse uso por orden de autoridad competente.

Con fines investigativos, los jueces y los funcionarios de policía y de seguridad tendrán acceso a los archivos de la Registraduría. Cualquier persona podrá inspeccionar en todo tiempo los censos electorales, pero en ningún caso se podrá expedir copias de los mismos." Así las cosas, manifiesta que la Registraduría Nacional del Estado Civil no puede acceder a la petición de la accionante.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN. 1. Única Instancia. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en fallo del 10 de febrero de 2010, decidió no conceder la tutela interpuesta por la señora María Rosalba Quintero Gil contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sostiene que la accionante no pone de presente un hecho sobre el cual se configure una amenaza o vulneración a un derecho fundamental, ya que ni siquiera manifiesta haber hecho la solicitud, bien sea verbal o escrita, a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que le fuera expedida la referida copia, o que, en su defecto, lo haya hecho ante el Instituto de Seguros Sociales como autoridad competente para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Manifiesta que con fundamento en los artículos 74 de la Constitución Política y 19 del Código Contencioso Administrativo "toda persona tiene derecho a acceder a documentos de carácter público, salvo que los mismos estén sujetos a reserva legal".

En ese orden de ideas, indica que la cédula del señor Jorge Eliécer Fajardo, cancelada por muerte de su titular, "es un documento sometido a reserva en virtud del artículo 213 del Decreto 2241 de 1986, toda vez que contiene información personal, datos biográficos y fórmula dactiloscópica del mismo".

Advierte que, aún en la hipótesis de que la señora María Rosalba Quintero Gil hubiese solicitado copia de la cédula de ciudadanía de su difunto esposo y la Registraduría Nacional del Estado Civil se hubiese negado a proceder en dicho sentido, no se estaría vulnerando el derecho de información de la accionante, pues es claro que ese documento está sometido a reserva legal y "únicamente a solicitud de autoridad competente puede proceder a expedirla".

Por lo tanto, "si la accionante requiere el referido documento para ser presentado ante el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, debe solicitar a esta entidad que proceda a pedir oficiosamente la copia de la cédula cancelada del señor FAJARDO como documento necesario dentro del trámite de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes".

Finalmente resalta que, una vez revisada la página web del Instituto de Seguros Sociales -ISS-, se encuentra que no exige la fotocopia de la cédula de ciudadanía de la persona fallecida para reclamar la pensión de sobrevivientes, de lo cual se

extrae que “por ningún motivo podría pensarse que la acción de tutela es el medio idóneo para que la accionante solicite la expedición de dicho documento, pues no se encuentra justificada dicha pretensión”.

III. PRUEBAS. A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente: · Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Rosalba Quintero Gil (folio 2).

· Copia del registro civil de matrimonio de María Rosalba Quintero Gil y Jorge Eliécer Fajardo (folio 3). · Copia del registro de defunción del señor Jorge Eliécer Fajardo (folio 4).

IV. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN. 1. Mediante auto del 1° de julio de dos mil diez (2010), esta Sala, con el fin de allegar elementos de juicio adicionales al proceso de tutela para adoptar la decisión definitiva, dispuso:

“ Primero.- Por Secretaría General de esta Corporación líbrese despacho comisorio, anexando copia de la acción de tutela de la referencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, para que, con formalidades de ley y dentro del término de tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación de este auto, reciba declaración juramentada a la señora María Rosalba Quintero Gil, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.585.881 de Bogotá, a fin de que responda los siguientes interrogantes y los demás que el comisionado considere pertinentes:

1. Si ha solicitado a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la cédula de ciudadanía de su difundo esposo Jorge Eliécer Fajardo.

2. En caso de ser así, en qué fecha, en qué oficina, si lo hizo en forma verbal o escrita y qué respuesta obtuvo. 3. En el evento de que tenga copia de esa petición, que la allegue.

4. Si ha solicitado al Instituto de Seguros Sociales -ISS- el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo y si esa entidad le ha exigido fotocopia de la cédula de ciudadanía de este último como requisito para tal reconocimiento.

La señora María Rosalba Quintero Gil puede ser localizada en la ciudad de Bogotá, en la calle 127C número 9A – 21, apartamento 401, teléfono 2586959.

Segundo.- SOLICÍTESE al señor Registrador Nacional del Estado Civil que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, informe por escrito a este despacho si la señora Rosalba Quintero Gil, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.585.881 de Bogotá, ha solicitado a esa entidad copia de la cédula de ciudadanía de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo y, en caso de ser así, en qué fecha, ante qué oficina y qué respuesta se le dio, allegando copia de la misma.

Tercero.- SOLICÍTESE al señor Presidente del Instituto de Seguros Sociales -Pensiones que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, informe a este despacho si la señora Rosalba Quintero Gil, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.585.881 de Bogotá, ha solicitado a esa entidad reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo y, en caso de ser así, qué respuesta le dio. Igualmente, si esa entidad exige fotocopia de la cédula de ciudadanía de la persona fallecida como requisito para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y con base en qué disposiciones legales hace dicha exigencia.” 2. En cumplimiento de lo ordenado, la Secretaría General de la Corte Constitucional libró los oficios N°OPTB-737/2010, N°OPTB-738/2010 y el despacho comisorio número 11.

3. La Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante oficio número TAC 399 de 2010, señaló que: “(…) El carácter reservado de las cédulas de ciudadanía de las personas fallecidas, se debe a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de sus deberes y para garantizar la identificación de todas las personas de manera correcta, debe

recoger los documentos que se cancelan por muerte para posteriormente destruirlas, y así evitar que se presenten futuros inconvenientes de usurpación de la identidad.

Adicionalmente, es preciso resaltar que ninguna entidad debe EXIGIR el documento auténtico o la fotocopia del mismo de personas ya fallecidas, sino únicamente certificados en los que conste el número del causante y su estado.

Para dar respuesta a la solicitud de esta Honorable Corte, la Registraduría Nacional del Estado Civil, le informa lo siguiente: 1. Efectivamente, la señora ROSALBA QUINTERO GIL identificada con la cédula de ciudadanía No.

41.585.881 solicitó a esta Entidad mediante Acción de Tutela del 20 de enero de 2010 ‘ fotocopia de la Cédula de Ciudadanía del causante’ , es decir, fotocopia del documento de identidad del señor JORGE ELIÉCER FAJARDO con cédula No.

14.947.090. La accionante manifestó que la necesidad de la copia del documento No. 14.947.090 , es con el fin de obtener la pensión de sobreviviente ante el I.S.S., debido a que exigen en dicha entidad la fotocopia del documento del causante para poder acceder a tal beneficio.

2. La solicitud realizada por la señora ROSALBA QUINTERO GIL fue hecha ante la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y fue radicado en la Oficina Jurídica de esta Entidad con número interno OJT 399-2010.

3. La respuesta que la Registraduría Nacional del Estado Civil le dio a la accionante y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, fue enviada a través de correo institucional el día 29 de enero de 2010.

Cabe resaltar, que al dar comunicación de las labores adelantadas por esta Entidad sobre el caso concreto, se le envió a la accionante un CERTIFICADO DE ESTADO de la cédula de ciudadanía No.

14.947.090 perteneciente al señor JORGE ELIÉCER FAJARDO, válido por 30 días con el fin de que lo aportara ante el I.S.S. y de este modo facilitarle el acceso a la pensión de sobreviviente a la señora ROSALBA QUINTERO GIL.

El Certificado de Estado de Cédula puede obtenerse fácilmente en la Registraduría Nacional del Estado Civil ubicada en la Avenida Calle 26 No. 51-50, por un valor de tres mil cien pesos moneda corriente ($3.100 pesos), cuya vigencia es de 30 días.

Así expuesto y para informar al ciudadano tutelante sobre el estado actual del trámite de su cédula de ciudadanía y de las gestiones adelantadas al interior de la Entidad, para brindar una solución efectiva a la petición del accionante, la Dirección Nacional de Identificación – Grupo Jurídico, le remitió comunicación al ciudadano en los términos anteriormente expuestos. (Anexo 1 comunicación al ciudadano o accionante).” 4. En diligencia de audiencia pública llevada a cabo el 13 de julio de 2010, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, la señora María Rosalba Quintero Gil dio respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional, pronunciándose en los siguientes términos:

(i) En primer lugar, esta Corporación le requirió que informara si ha solicitado a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la cédula de ciudadanía de su difundo esposo Jorge Eliécer Fajardo. La accionante contestó:

“Si la solicité, la solicité para completar los requisitos exigidos por el Seguro para pedir el reconocimiento de la pensión pues en ella reposan datos como fecha y lugar de expedición, nombre completo de mi esposo, fecha de nacimiento, datos exigidos por el Seguro”.

(ii) También se solicitó que, en caso de ser afirmativa la respuesta anterior, informara en qué fecha hizo la petición, en qué oficina, si lo hizo en forma verbal o escrita, qué respuesta obtuvo y en el evento de que tuviera copia la allegara, interrogante que resolvió indicando:

“Yo elevé la petición a principios del mes de julio de 2009, en la oficina de la Calle 26, en el CAN en donde queda la Registraduría principal, la petición la elevé por escrito y dentro del mismo mes me respondieron dándome los datos de mi esposo pero faltaba la fecha de nacimiento, sin embargo con la certificación expedida por la Registraduría hice el trámite en la oficina del Seguro Social en Calí, pero fue rechazada porque faltaba precisamente la fecha de nacimiento”.

Agregó que si tenía copia de la solicitud presentada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero que no la llevaba en ese momento.

(iii) Asimismo se le pidió responder si ha solicitado al Instituto de Seguros Sociales -ISS- el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo y si esa entidad le ha exigido fotocopia de la cédula de ciudadanía de este último como requisito para tal reconocimiento, a lo cual contestó:

“Si solicité en la oficina del Seguro Social en Cali porque el expediente se encontraba allá y la persona que me atendió en la oficina de Atención de Fontibón aquí en Bogotá me dijo que era más rápido hacerlo en Cali pues si solicitaba el traslado para Bogotá podía demorarse más de dos años, ella también fue la que me dijo que me exigían la fotocopia de la cédula de mi esposo como uno de los requisitos para recibirme la documentación como no tenía esta fotocopia por eso elevé el derecho de petición a la Registraduría y posteriormente presenté la acción de tutela pero a la fecha no cuento con la información solicitada por el Seguro Social respecto a la fecha de nacimiento de mi esposo pues en la certificación expedida no figura y esto no permite que me efectúen el reconocimiento de la pensión”.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico. De acuerdo con los antecedentes mencionados, corresponde a esta Sala determinar (i) si la Registraduría Nacional del Estado Civil ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora María Rosalba Quintero Gil al negarse a expedir copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido, con el argumento de que, según lo dispuesto por el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), tienen carácter reservado las informaciones que reposan en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas (datos biográficos, filiación y fórmula dactiloscópica); y (ii) si el Instituto de los Seguros Sociales -I.S.S.- ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante al exigirle como requisito para el trámite de la pensión de sobrevivientes la copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido.

Para resolver el anterior problema jurídico estima la Sala preciso analizar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) el derecho de acceso a información pública y reserva legal de la misma; (ii) la racionalización de trámites y procedimientos administrativos; (iii) la pensión de sobrevivientes: finalidad, naturaleza y requisitos para acceder a ella; y (iv) la presunción de veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular.

Con base en ello, (v) la Sala procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada. 3. El derecho de acceso a información pública y reserva legal de la misma.

Reiteración de jurisprudencia. 3.1. El artículo 20 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a informar y recibir información veraz e imparcial. La Corte Constitucional en la Sentencia C-488 de 1993 definió el derecho a la información en los siguientes términos:

“ 6.2.1 Derecho a la información Es un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y raciocinios sobre la

realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal.

El sujeto de este derecho es universal: toda persona -sin ninguna distinción- y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente." El derecho a la información se encuentra en relación estrecha con el derecho al acceso a documentos públicos (artículo 74 Superior), ya que resulta "innegable que la garantía de un libre flujo de información, demanda el acceso a los documentos públicos" [1] .

Así pues, el ordenamiento jurídico colombiano autoriza a cualquier ciudadano para acceder a la información, "de forma tal que éstos puedan consultar todos los documentos que reposen en las oficinas públicas y privadas que presten un servicio público, con excepción de aquellas que tengan una reserva de carácter legal" [2] .

Esta Corporación ha señalado que tanto el derecho a la información como el de acceso a documentos públicos constituyen una de las formas de concreción del principio de publicidad que rige cualquier estado de derecho. Sobre el particular, en Sentencia C-872 de 2003 sostuvo:

"[E]l principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública (Cita en el original: De allí que J. Bentham sostuviese que: 'la publicidad es el alma de la justicia' y que, en la actualidad, exista la marcada tendencia a la plena oralidad de los juicios penales como medio indispensable para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los inculpados alrededor de los conceptos de contradicción, eficiencia y celeridad.)." 3.2. Existe en la actualidad una doctrina constitucional sólida sobre la naturaleza, contenido, alcance y limitaciones del derecho de acceso a los documentos públicos [3] , cuyos elementos centrales pueden sintetizarse de la siguiente forma:

"8.2.1. La facultad de todo ciudadano de acceder a los documentos públicos está protegida en nuestro sistema jurídico como un derecho fundamental autónomo, aunque a la vez estrechamente vinculado al ejercicio de otros derechos tales como el de petición (art. 23 C.P.) [4] y el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 C.P.) [5] .

8.2.2. El principio de publicidad de los documentos oficiales recaba además su fundamento en el modelo de democracia participativa establecido en la constitución. (…) 8.2.3. En relación con el contenido de este derecho se ha establecido que, por tratarse de una condición necesaria para el control ciudadano de la actividad estatal y, con ello, contribuir al desarrollo de una democracia participativa, el artículo 74 de la Carta debe ser interpretado en sentido amplio, para albergar un principio general de publicidad de la información estatal, que faculta a toda persona para la consulta in situ y la reproducción de todos los documentos públicos, con excepción de los excluidos por mandato de la ley.

La Ley 57 de 1985 'por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales' establece una serie de reglas que desarrollan el contenido del derecho de acceso a los documentos públicos. Ellas han sido retomadas por la jurisprudencia de esta Corporación para precisar los alcances de este derecho, y sintetizadas en la sentencia T-527/2005, donde se establece que forman parte del mismo: '(i) la facultad de consulta y obtención de copias de los documentos que reposen en oficinas públicas, a excepción de aquellos sometidos a reserva por mandato legal o que estén relacionados con la defensa y seguridad nacional (art. 12); (ii) la caducidad de la reserva, que es de treinta años a partir de la

expedición del documento (art. 13); (iii) la obligación del peticionario de pagar a favor del tesoro público el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción (art.

17); (iv) la inoponibilidad de la reserva del documento cuando su acceso fuere solicitado por una autoridad en ejercicio de sus funciones (art. 20); (v) la necesidad de motivar la decisión que niegue el acceso a los documentos y la posibilidad del control judicial de tal determinación ante el contencioso administrativo (art. 21); (vi) la obligación de las autoridades de resolver la solicitud de acceso en el término de diez días, entendiéndose que vencido ese lapso procede el silencio administrativo positivo y deberá suministrarse el documento en los tres días siguientes (art. 25).” [6] 3.3. De otra parte, la Corte Constitucional también ha precisado que los requisitos para que pueda restringirse el derecho de acceso a la información pública suponen un riguroso análisis de constitucionalidad de las medidas que establecen tales restricciones [7] . En ese orden de ideas ha sostenido que las excepciones a este principio general de publicidad de la información deben satisfacer algunos requisitos, a saber:

“8.2.4.1. Sólo pueden ser estipuladas por ley. En relación con la reserva de ley para imponer restricciones al derecho de acceso a los documentos públicos, la Corte ha señalado que, si bien el artículo 74 autoriza que se establezcan excepciones a este derecho por medio de la ley, no especifica un tipo especial de ley. En consecuencia, aunque no se requiera de ley estatutaria, tales limitaciones deben estar contempladas en una ley ordinaria o, en su caso, en un decreto con fuerza de ley, como los expedidos en virtud de la delegación de competencias que puede efectuar el Congreso con fundamento en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

[8] 8.2.4.2. Tales excepciones deben sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, e igualmente estar relacionadas con la protección de derechos fundamentales, como es el caso de la intimidad, o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional [9] .

8.2.4.3. Deben ser temporales, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público.” [10] 4. La racionalización de trámites y procedimientos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. En desarrollo de los principios consagrados en los artículos 83 [11] , 84 [12] , 209 [13] y 333 [14] de la Constitución Política, a fin de evitar exigencias injustificadas a los ciudadanos, el Gobierno Nacional y el Congreso han promulgado normas tendientes a identificar y racionalizar los trámites de la Administración Pública en los diferentes niveles.

4.2. Es así como el Decreto 2150 de 1995 “ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” establece en su artículo 13 la prohibición de exigir en las actuaciones públicas copias o fotocopias de documentos que las entidades tengan en su poder. Esta normatividad indica:

“En todas las actuaciones públicas, queda prohibida la exigencia de copias o fotocopias de documentos que la entidad tenga en su poder, o a los que la entidad pública tenga facultad legal de acceder.” 4.3. Por su parte, en la Ley 962 de 2005 se establecen los lineamientos y principios generales de la política de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, se señalan los requisitos de información y publicidad de los mismos y se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, desproporcionados y dispendiosos.

Esta ley tiene por objeto, según su artículo 1°, “facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios de buena fe, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Adicionalmente persigue garantizar la reserva de ley para el establecimiento de requisitos que restrinjan el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada” [15] .

Para ello consagra algunos principios destinados a: (i) racionalizar, estandarizar y automatizar los trámites; (ii) ahorrar costos y tiempo; (iii) propender por la utilización de las herramientas tecnológicas [16] .

Ahora bien, el artículo 3° de la misma ley señala los derechos de las personas en su relación con la Administración Pública, entre los cuales incluye el de “obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como a llevarlas a cabo” y el de “abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión”.

5. Derecho a la pensión de sobrevivientes. Finalidad, naturaleza y requisitos para acceder a ella. 5.1. El artículo 48 de la Constitución Política dispone que la seguridad social es un servicio público obligatorio que se debe prestar “ bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley ”. En desarrollo de este mandato constitucional el legislador, por medio de la Ley 100 de 1993, creó y estructuró el sistema de seguridad social integral, del cual hace parte la pensión de sobrevivientes.

Esta Corporación ha señalado que la finalidad de este derecho es confrontar los riesgos de viudez y orfandad generados por la ausencia del pensionado o afiliado que proveía los recursos para satisfacer las necesidades de índole familiar, de forma tal que quienes dependían económicamente del causante puedan tener los ingresos necesarios para subsistir dignamente con un nivel de vida similar al que disfrutaban [17] .

En este sentido, en la Sentencia C-1255 de 2001, se sostuvo: “12- La pensión de sobrevivientes es una de las prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones (Libro I de la Ley 100 de 1993) y que tiene la finalidad de proteger a la familia del trabajador de las contingencias generadas por su muerte. Así, según la Corte Suprema, el pago de la pensión de sobrevivientes tiene como finalidad evitar ‘que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección’ [18] .

Esto significa que esa prestación ‘busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento.” 5.2. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993 establecía como requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes los siguientes:

“REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y, 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

a. ‘Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento’;

b. ‘Muerte causada por accidente: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento.’ PARÁGRAFO 1o. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima media en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.” Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-556 de 2009, mediante la cual se resolvió una demanda pública de inconstitucionalidad contra los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 declaró inexequibles dichas normas por considerarlas “una medida regresiva, que pretendiendo proteger la viabilidad del sistema desconoce el fin último de la pensión de sobreviviente, la cual, se repite, procura amparar a las personas, que necesitan atender sus necesidades, sin mengua adicional por la contingencia de la muerte del afiliado que dependían”.

De acuerdo con lo anterior, el requisito de fidelidad al sistema ya no puede ser exigido para acceder a la pensión de sobrevivientes. 5.3. Por su parte, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 señala que son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el régimen solidario de prima media con prestación definida las siguientes personas:

“ a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años (…) c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez.

Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo38 de la Ley 100 de 1993; d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.” 5.4. En desarrollo de la facultad reglamentaria el gobierno expidió el Decreto 1889 de 1994. El artículo 9 de este decreto dispone que el “cónyuge del pensionado que fallezca tendrá derecho a la pensión de sobrevivientes cuando cumpla con los requisitos exigidos por los literales a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993”.

Por su parte el artículo 13 del mismo decreto señala que “ el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil”.

De las anteriores normas se concluye que uno de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el régimen solidario de prima media con prestación definida es el cónyuge supérstite que cumpla con los requisitos exigidos por el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, el cual podrá acreditar el estado civil y parentesco con el certificado de registro civil.

5.5. Ahora bien, esta Corporación en Sentencia T-822 de 2008 sostiene que es razonable, según los principios de celeridad, eficacia y economía que orientan la función pública, que las entidades encargadas del reconocimiento de derechos pensionales exijan algunos documentos para dar trámite a la solicitud de la pensión de sobrevivientes, por las siguientes razones: (i) evitar un desgaste administrativo al iniciar el proceso de reconocimiento sin los elementos esenciales, generando demoras injustificadas y duplicidad en las actuaciones; y (ii) garantizar la “protección de los

intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamación ilegítima de la pensión por parte de individuos que no tendrían derecho a recibirla con justicia ". Desde esa perspectiva, para esta Sala es claro que la mencionada facultad de solicitar documentos debe estar enmarcada dentro de las normas que regulan la pensión de sobrevivientes y las que se refieren a la de racionalización de trámites y procedimientos administrativos (Decreto 2150 de 1995, en la Ley 962 de 2005 y demás concordantes).

6. Presunción de veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 dispone : "ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDA D. 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." Esta Corporación, en Sentencia T-825 de 2008, señaló en relación con la presunción de veracidad lo siguiente:

"La presunción de veracidad consagrada en esta norma [Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991] encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas [19] . Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.

[20])." De igual forma, la Corte Constitucional ha precisado que la presunción de veracidad "fue concebida como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o particular contra quien se ha interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere informaciones [21] y estas autoridades no las rinden dentro del plazo respectivo, buscando de esa manera que el trámite constitucional siga su curso, sin verse supeditado a la respuesta de las entidades accionadas" [22] .

Esta Corporación también ha manifestado que "cuando la autoridad o e l particular no contestan los requerimientos que le hace el juez de instancia, con el fin de que dé contestación a los hechos expuestos en aquella, ni justifica tal omisión, la consecuencia jurídica de esa omisión es la de tenerse por ciertos los hechos contenidos en la solicitud de la tutela" [23] .

7. Análisis del caso concreto. Tal como ya se precisó, corresponde a esta Sala determinar: (i) si la Registraduría Nacional del Estado Civil ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora María Rosalba Quintero Gil al negarse a expedir copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido, con el argumento de que, según lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), tienen carácter reservado las informaciones que reposan en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas (datos biográficos, filiación y fórmula dactiloscópica); y (ii) si el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante al exigirle como requisito para el trámite de la pensión de sobrevivientes la copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido.

7.1. En efecto, la señora María Rosalba Quintero Gil afirma en la acción instaurada que el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- le exige fotocopia de la cédula de ciudadanía de su difunto esposo Jorge Eliécer Fajardo para completar la documentación requerida en el trámite de la pensión de sobrevivientes; que en la Registraduría le han dicho que la cédula de ciudadanía tiene reserva legal y que por eso le expiden copia de ella solamente a petición de autoridad competente. Solicita la protección de su derecho fundamental a la información y que le remitan copia de la cédula al Tribunal donde puso la acción de tutela o al lugar de su residencia.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda pidiendo que sea negada por considerar que esa entidad no ha realizado ninguna acción u omisión de la cual se derive la vulneración o peligro de los derechos fundamentales de la accionante. Precisa que la Registraduría, el 28 de mayo de 1969, en la ciudad de Cali, expidió la cédula de ciudadanía número 14.947.090 a nombre del señor Jorge Eliécer Fajardo y que ese documento fue cancelado por muerte, según Resolución 207 de 1998. Sostiene que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986, tienen carácter reservado las informaciones que reposan en los archivos de la Registraduría Nacional del Estado Civil referentes a la entidad de las personas, como sus datos biográficos, su filiación y fórmula dactiloscópica, razón por la cual no se puede acceder a la petición de la accionante.

Por otro lado, el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- guardó absoluto silencio frente a la demanda de tutela y ante el cuestionario que la formuló la Sala Quinta en sede de revisión.

También se sabe que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en sentencia del 10 de febrero de 2010, negó el amparo por considerar que la accionante no afirma que solicitó la cédula de ciudadanía ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y que ésta le haya negado esa petición; como tampoco alega ningún hecho que sustente la vulneración o amenaza de su derecho fundamental a la información; ni dice que haya solicitado al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Considera que, aún en la hipótesis de que la señora María Rosalba Quintero Gil hubiera solicitado la copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge a la Registraduría Nacional del Estado Civil y que ésta le hubiese negado la expedición, tal decisión sería legal con base en lo dispuesto en los artículos 74 de la Constitución, 19 del Código Contencioso Administrativo y 213 del Decreto 2241 de 1986. Agrega que el Instituto de Seguros Sociales no exige en su página web la fotocopia de la cédula de ciudadanía del causante como requisito para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

7.2. Ahora bien, la Sala Quinta en sede de revisión decretó la práctica de algunas pruebas, entre las cuales se cuenta la ampliación de la declaración de la señora María Rosalba Quintero Gil, rendida el 13 de julio de 2010 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de la cual dice que a principios de julio de 2009, en el CAN de la calle 26, solicitó por escrito a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la cédula de ciudadanía de su esposo fallecido, entidad que le certificó los datos del señor Jorge Eliécer Fajardo, pero sin la fecha de nacimiento, razón por la cual esa certificación fue rechazada por el Instituto de Seguros Sociales de Cali, donde se encontraba el expediente. Aclara que tiene en su poder copia de esa petición, pero que no la entregó porque no la llevaba consigo en el momento de ampliar su versión.

También en sede de revisión, mediante oficio No. OPTB- 737 de 2010, la Registraduría Nacional del Estado Civil reitera lo dicho en la primera ocasión, precisando que el carácter reservado de las cédulas de ciudadanía de las personas fallecidas se debe a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de sus deberes y para garantizar la identificación de todos los ciudadanos de manera correcta, debe recoger los documentos que se cancelan por muerte para destruirlos posteriormente y evitar así que se presenten futuros casos de usurpación de identidad. Agrega que la señora Rosalba Quintero Gil, en la acción de tutela presentada el 20 de mayo de 2010, solicitó a esa entidad fotocopia de la cédula de ciudadanía número 14.947.090, expedida al señor Jorge Eliécer Fajardo, con el fin de tramitar la pensión de sobrevivientes; y que la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio del correo del 29 de enero de 2010, le respondió en los términos precitados, anexándole el certificado sobre el estado de la cédula número 14.947.090, perteneciente al señor Jorge Eliécer Fajardo, válido por 30 días, con el propósito de que lo utilizara ante el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- para reclamar la pensión de sobrevivientes. Acompaña copia de esos documentos.

Aunque existe discrepancia entre la accionante y la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la primera petición formulada a inicios del mes de julio de 2009 y sobre la correspondiente respuesta, de todas maneras queda claro que la señora María Rosalba sí hizo la petición de expedición de la copia de la cédula de ciudadanía número 14.947.090

perteneciente al señor Jorge Eliécer Fajardo y que la Registraduría Nacional del Estado Civil se la negó por tener reserva legal, según lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986; aunque le expidió un certificado de estado de ese documento, anotando los datos que no tienen reserva legal.

En este orden de ideas, la Sala observa que la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene, en principio razón legal al no expedir copia de la cédula de ciudadanía número 14.947.090, perteneciente al señor Jorge Eliécer Fajardo, porque fue cancelada por muerte mediante Resolución 207 de 1998 y destruida posteriormente para evitar futuros casos de usurpaciones de identidad con su indebida utilización. Esto es, que en este caso la no expedición de la copia de la cédula tiene por fundamento salvaguardar la seguridad ciudadana. Además, porque el artículo 213 del Código Electoral, que es un decreto con fuerza de ley, dice con claridad que toda persona tiene derecho a que la Registraduría Nacional del Estado Civil le informe sobre el número, lugar y fecha de expedición de documentos de identidad pertenecientes a terceros; pero al mismo tiempo determina que tienen carácter reservado las informaciones que reposen en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas, como son sus datos biográficos, su filiación y fórmula dactiloscópica; y que sólo puede hacerse uso de la información reservada por orden de autoridad competente. Por consiguiente, la Registraduría Nacional del Estado Civil no le está vulnerando, ni amenazando, ningún derecho fundamental a la accionante, pues, además de haberle dado respuesta a su solicitud en forma clara y razonada, también le hizo llegar el certificado sobre el estado de la cédula de Jorge Eliécer Fajardo, en el cual consta el número, el lugar y la fecha de expedición, que son los datos que precisamente el citado artículo 213 autoriza informar a terceras personas.

7.3. En lo que hace referencia al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- la Sala aprecia que éste no contestó la demanda de tutela, ni rindió el informe solicitado en sede de revisión. Es evidente que esas actitudes son negligentes y revelan total desinterés en el resultado del proceso, sin que tampoco las haya justificado. En tales circunstancias se hace necesario dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y a la jurisprudencia de esta Corporación ya mencionada en el sentido de que se presumen ciertos los hechos a los cuales se refiere no solamente la acción de tutela, sino también el cuestionario formulado por esta Sala. Es decir, que el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- se abstuvo de darle trámite a la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes presentada por la señora María Rosalba Quintero Gil, porque ésta no presentó la copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido Jorge Eliécer Fajardo.

En este punto es necesario recordar que, según el artículo 9 del Decreto 1889 de 1994, el cónyuge del pensionado o afiliado que fallezca tiene derecho a la pensión de sobrevivientes cuando cumpla los requisitos exigidos por el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 cuando se trata del régimen solidario de prima media con prestación definida; y que, de acuerdo con el artículo 13 de ese mismo decreto, el certificado del registro civil es la prueba idónea para demostrar el estado civil y parentesco.

Además, si bien es cierto esta Corporación ha sostenido que las entidades pueden exigir algunos documentos para dar trámite a la solicitud de la pensión de sobrevivientes, también lo es que esa facultad debe ser ejercida según los principios consagrados en los artículos 84 de la Constitución Política, 2 y 3 de la Ley 962 de 2005 y 13 del Decreto 2150 de 1995, especialmente el de racionalización de los trámites que deben adelantar los particulares con la administración pública.

Desde esta perspectiva no resulta razonable que el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- exija a la señora María Rosalba Quintero Gil copia de la cédula de ciudadanía de su cónyuge fallecido para iniciar el trámite de la pensión de sobrevivientes por las siguientes razones.

En primer lugar, porque el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 no exigen la copia de la cédula de ciudadanía del afiliado o pensionado fallecido para acreditar los requisitos de beneficiario de la pensión de sobrevivientes cuando quien la solicita es el cónyuge supérstite.

En segundo lugar, porque, si el señor Jorge Eliécer Fajardo en el momento de su muerte estaba afiliado a pensiones o ya le había sido reconocida la pensión por el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-, necesariamente esa entidad debió identificarlo en cualquiera de esas dos hipótesis por medio de la copia de la cédula de ciudadanía. De tal manera que volver a exigir ese documento para el trámite de la pensión de sobrevivientes resulta totalmente injustificado.

Es más, la Registraduría Nacional del Estado Civil ya le entregó a la accionante un certificado de estado de la cédula de ciudadanía número 14.947.090 perteneciente al señor Jorge Eliécer Fajardo, expedida en la ciudad de Cali, el 28 de mayo de 1969 [24] . De tal manera que esta circunstancia vuelve también innecesaria la exigencia de la copia de la cédula por parte del Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-.

De acuerdo con lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- está exigiendo a la accionante para el trámite de la pensión de sobrevivientes un documento innecesario, desproporcionado y adicional a los requeridos por la ley para tal efecto, que se constituye en una clara violación del derecho al debido proceso y del principio de la buena fe, el cual le permite “al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en lo que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas” [25] .

7.4. Sintetizando lo dicho, la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha violado ni amenazado ningún derecho fundamental a la señora María Rosalba Quintero Gil, por lo cual en este aspecto ha de confirmarse la sentencia que se revisa. Por el contrario, el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- le está vulnerando el derecho al debido proceso a la actora, el cual debe ampararse, ordenándole a esa entidad que se abstenga de exigirle la copia de la cédula de ciudadanía de su esposo Jorge Eliécer Fajardo para el trámite de la pensión de sobrevivientes.

VI. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE PRIMERO.- CONFIRMAR lo resuelto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, de fecha 10 de febrero de 2010, únicamente en cuanto negó la tutela del derecho a la información de la señora María Rosalba Quintero Gil.

SEGUNDO.- TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso de la señora María Rosalba Quintero Gil vulnerado por el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-.

TERCERO.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- que se abstenga de exigirle a la señora María Rosalba Quintero Gil la fotocopia de la cédula de ciudadanía de su esposo Jorge Eliécer Fajardo para el trámite de la pensión de sobrevivientes.

CUARTO.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado Ponente NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Corte Constitucional, Sentencia T-216 de 2004.

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-340 de 2008. [3] Corte Constitucional, Sentencias T-464 de1992, T-473 de 1992, T-306 de 1993, T-605 de 1996, T-074 de 1997, T-424 de 1998, T-842 de 2002, C-891 de 2002, C-872 de 2003, T-527 de 2005, C-860 de 2001, C-491 de 2007 y T-340 de 2008, entre otras.

[4] Sobre la relación entre ambos derechos cfr. Sentencias T-462 de 1992, T-473 de 1992, T-527 de 2005, entre otras. [5] Al respecto se afirma en la sentencia C-038 de 1996 que: “(s) i el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del

Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.” [6] Corte Constitucional, Sentencia C-860 de 2007.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2007. [8] Cfr. Sentencia C-872 de 2003. [9] Cfr. Sentencia T-527 de 2005. [10] Corte Constitucional, Sentencia C-860 de 2007.

[11] La disposición en comento dispone: “ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

[12] “ARTICULO 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

[13] Dice la norma en cita: “ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

[14] Señala la norma: “ ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. ‖ La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades”.

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2006. [16] Corte Constitucional, Sentencia T-822 de 2008. [17] Ver, Sentencias T-813 de 2002 y T-166 de 2010, entre otras.

[18] “ Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, 2 de noviembre de 1981, Gaceta Judicial No. 2406, Pág. 518.” [19] “ Sentencia T-391 de 1997” Cita de la sentencia T-825 de 2008.

[20] “ Sentencia T-633 de 2003”Ibídem. [21] Artículo 19 Decreto 2591 de 1991. [22] Corte Constitucional, Sentencia T-232 de 2008. [23] Corte Constitucional, Sentencia T-134 de 2006.

[24] Folio 31 del cuaderno de revisión. [25] Corte Constitucional, Sentencia T-075 de 2008.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 10 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.