



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO**  
**PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD**  
Medellín, Seis (06) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN	TUTELA
ACCIONANTE	KAREN POSADA ZEA C.C. 1.042.090.243
ACCIONADOS	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y COLPENSIONES
RADICADO	05001 31 03 001 2023 00027 00
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Sentencia N° 023
TEMA	ACCIÓN DE TUTELA. SOLICITUD DE CÉDULA DE CIUDADANÍA

**I. ASUNTO A TRATAR**

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la presente acción de tutela, instaurada el día 24 de enero del año en curso, interpuesta por KAREN POSADA ZEA obrando en causa propia en contra de LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES.

Igualmente procede el despacho conforme a lo estipulado en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, el cual permite que el juez tan pronto llegue al convencimiento de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas.

**II RESUMEN DE LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA ACCIÓN:**

Se informa en el escrito de tutela en síntesis que el pasado 08 de julio del 2022 cumplió la mayoría de edad; pero, se encontraba fuera del país. Y cuando regresó al país de manera definitiva, procedió a solicitar su cédula de ciudadanía el 11 de enero del 2023 en la sede Auxiliar del Poblado de la Registraduría. Allí le otorgaron LA CONTRASEÑA, indicándole que este sería su medio de identificación actual, mientras se surtía de manera completa el trámite de su cédula de ciudadanía.

La accionante, mientras se encontraba realizando los trámites de la expedición de ciudadanía por primera vez, a la par se encontraba en un proceso de selección laboral con una empresa privada (OROMETRO S.A.S.), proceso en el cual salió favorable y fue seleccionada para ocupar el cargo que se encontraba vacante.

Dentro del proceso de vinculación en la compañía, el 16 de enero de 2023, fueron presentados los documentos a COLPENSIONES para realizar la respectiva afiliación al fondo pensional; sin embargo, al momento de la radicación, esta entidad se opuso a recibir los documentos aduciendo que su documento de identidad aún no se encontraba vigente dentro de la base de datos de LA REGISTRADURÍA NACIONAL y por tal razón no se podía realizar el trámite.

La empresa empleadora, consultando con el área jurídica de la compañía, de todas formas, procedió a radicar de todas formas la afiliación a COLPENSIONES a que esto no es ninguna razón válida ni justificación legal para obstaculizar sus derechos a afiliarse a un fondo de pensiones, razón por la cual el día 16 de enero de 2023 a las 2:18 p.m., fue radicada la afiliación a COLPENSIONES.

El mismo 16 de enero de 2023, se recibió respuesta formal por parte de COLPENSIONES indicando que la solicitud no había sido aceptada, y en los motivos de rechazo, indicaron que el motivo había sido por mal diligenciamiento del formulario, sabiendo que de manera presencial ya le habían indicado que la afiliación no era posible porque el documento de identidad de la solicitante no se encontraba registrado en la plataforma de la Registraduría Nacional.

Nuevamente, el 23 de enero del 2023 se realizó el trámite de registro de manera virtual a COLPENSIONES; pero, la plataforma le indicaba “no es posible realizar la transacción debido a que el número de documento presenta estado NO VIGENTE en La Registraduría Nacional del Estado Civil”

En vista de esta negativa, la señora POSADA ZEA procedió a llamar a LA REGISTRADURÍA a exponer su caso, a lo cual indican que no se puede hacer nada, ya que es un trámite que se demora unos 3 meses y debe esperar.

La negativa de estas dos entidades le está ocasionando a la accionante, perjuicios irremediables; ya que le están cerrando una oportunidad laboral, lo que implica no tener ingresos para su manutención y poder subsistir dignamente.

### **III LAS PETICIONES**

**PRIMERO:** Ordenar a COLPENSIONES, que acepte el trámite de vinculación al fondo de pensiones COLPENSIONES, porque debido a la inoperancia administrativa están perjudicando a la accionante.

**SEGUNDO:** Ordenar a LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL en caso de ser estrictamente necesario para poder llevar a cabo la pretensión anterior, que el documento de identidad de la accionante sea incluido en la base de datos de la entidad y así poder llevar a cabo el trámite de afiliación al fondo de pensiones, el cual está siendo rechazado por esta situación.

**TERCERO:** en subsidio de lo anterior, ordenar todo lo que el Despacho considere pertinente para garantizar el restablecimiento de sus derechos fundamentales por la accionante.

### **IV ACTUACIÓN PROCESAL**

Por auto del 24 de enero del 2023, se admitió la referida acción y se dispuso oficiar a las entidades accionadas para que en un término de dos días se pronunciara al respecto.

Las notificaciones a las accionadas se realizaron ese mismo día, por correo electrónico, en el que se le solicitaban rindieran el informe respectivo y se envió la acción de tutela y toda la actuación surtida en el trámite constitucional.

#### **1. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES:**

MALKY KATRINA FERRO en calidad de directora de acciones constitucionales de LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES manifestó en síntesis lo siguiente: revisadas las bases de datos de COLPENSIONES, se evidencia que efectivamente se presentó solicitud de afiliación inicial, sin embargo, esta entidad emitió oficio del 16 de enero del 2023 mediante el cual le explicó a la señora KAREN POSADA ZEA el motivo por el cual no era procedente dar trámite a su solicitud, por lo tanto, una vez solucione los inconvenientes presentados en la Registraduría, podrá acudir nuevamente a la entidad para radicar su solicitud de afiliación.

Así las cosas, de los documentos que obran en la acción de tutela se vislumbra que la señora KAREN POSADA ZEA no ha demostrado la amenaza de un eventual perjuicio irremediable, por lo que no sería posible acceder vía tutela a la protección reclamada, además, el actor debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión de ser afiliado vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Por esta razón, esta entidad, solicita se deniegue la acción de tutela contra COLPENSIONES por cuanto las pretensiones son abiertamente improcedentes; como quiera que la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad, así como tampoco se encuentra demostrado que COLPENSIONES haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho.

#### **2. LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:**

JOSE ANTONIO PARRA FANDIÑO en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio de la representación judicial se manifestó al respecto, indicando de manera resumida lo siguiente: consultado EL ARCHIVO NACIONAL DE

IDENTIFICACIÓN (ANI), se evidencia que el cupo numérico No. 1.042.090.243 fue asignado a KAREN POSADA ZEA.

Así mismo, verificado el sistema MTR, base de datos que permite conocer el estado de elaboración de los documentos de identidad, se evidenció que el 11 de enero del 2023 la accionante solicitó el trámite expedición de cédula de ciudadanía de primera vez.

Es pertinente tener en cuenta que el proceso de elaboración de una cédula de ciudadanía puede tardar de tres hasta seis meses, debido a la serie de etapas y controles, los cuales son útiles para que los documentos de identificación expedidos por la entidad sean idóneos y acrediten la plena identidad de los ciudadanos, controles que se pueden citar en su orden en los siguientes términos:

1. Toma del material de cedulación al titular del cupo numérico, en tarjeta de preparación o por medio magnético en cualquier oficina de Registraduría (Especial, Auxiliar o Municipal) del país. Posterior a ello, se remite el material respectivo a centros de acopio, los cuales son especializados en digitalizar la información recibida y a su vez, estos remiten información digital a LA OFICINA CENTRAL DE LA REGISTRADURÍA, para su respectivo cargue en la plataforma de producción de documentos de identidad la cual inicia con los respectivos controles automatizados.
2. Producido y validado el documento de identidad requerido, se procede con su envío a la oficina de la Registraduría donde fue solicitado, a través del correo certificado de la Entidad.

Por tanto, frente al término de producción de un documento, ya sea cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, entendiendo por producción la elaboración del material, debe comprenderse que conlleva un lapso de tiempo que no es estricto, de tres a seis meses, sin contar la duración en la entrega del mismo, lo cual varía dependiendo del lugar donde se deba enviar.

Las diferentes etapas que se surten en la preparación de una cédula de ciudadanía conllevan una serie de controles que no pueden dejarse al azar, pues es el elemento que por excelencia identifica a los nacionales, motivo por el cual su fabricación y envío tiene que sortear estrictos

controles para garantizar la identidad de todos los connacionales, tan es así, que en reiterada jurisprudencia ha dispuesto la Corte Constitucional como tiempo razonable el término de un año para la entrega de la cédula de ciudadanía, término excepcional para LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, así lo dispuso por ejemplo la sentencia T- 426 de 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior, toda vez que únicamente han pasado 15 días desde la solicitud del documento, se evidencia que la entrega de la cédula de ciudadanía se encuentra todavía dentro del plazo normalmente requerido para la producción del documento. Sin embargo, se solicitó internamente la agilización en la producción de la cédula de ciudadanía, razón por la cual, el documento de identidad se elaborará de manera prioritaria para que sea entregado en un término sumamente inferior al normalmente requerido, así las cosas, una vez el proceso culmine, el documento será remitido al lugar de preparación para materializar su entrega, lo que podrá ser verificado en la página de consulta pública de LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Por otro lado, el hecho de no contar con su cédula de ciudadanía, no debería ser impedimento para que este pueda ser atendido o acceder a derecho alguno. Lo anterior, en razón a que el certificado de documento en trámite o contraseña, que se le expidió debe presumirse como auténtico.

En consecuencia, solicita negar las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que por parte de LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, se están realizando todas las actuaciones administrativas necesarias para dar solución a lo pretendido por la accionante y de esa manera proteger sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

## **V. CONSIDERACIONES:**

**De la competencia.** El Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, establece que es competente para conocer de la acción de tutela, a prevención, el Juez o Tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriese la violación o amenaza

que motivan la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta además lo reglamentado sobre la materia en el Artículo 1° inciso segundo, del Decreto 1382 de 2000, por tratarse de la parte accionada de una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

Se cumple en este caso, el presupuesto formal de competencia, ya que la omisión informada por la solicitante, tiene lugar en este municipio, donde el juez que se pronuncia es competente por disposición y nominación legal.

**NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE TUTELA:** De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y los decretos que lo desarrollan, la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Es un mecanismo residual o subsidiario de protección, que entra a operar a falta de otro medio de defensa judicial para el derecho afectado, a menos que se acuda a él como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Según la norma en comento, son tres los supuestos de fundabilidad de la acción:

1. Que se trate de derechos fundamentales
2. Que sobre ellos recaiga una acción u omisión que implique su vulneración o se constituye en una amenaza de transgresión.
3. la ausencia de otro instrumento judicial para su defensa.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en su ya amplia trayectoria en las decisiones de las acciones de tutela, ha dicho sobre su naturaleza y alcance, en la T-01 del 03 de abril de 1992, lo siguiente:

“La acción de tutela no ha sido concebida para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinario, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencias de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurar el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la carta le reconoce”.

Por ser procedente y pertinente el despacho se permite transcribir primero los apartes de la sentencia T-37 de febrero 9 de 1993, donde fuera Magistrado ponente el Dr. José Gregorio Hernández Galindo, sobre la naturaleza y objeto de la acción de tutela, para una mayor claridad en este asunto, antes de entrar a decidir la procedencia o no de la acción de tutela en este caso:

“El objeto específico de la tutela consiste, como lo expresa la norma constitucional, en la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en esta última hipótesis en los casos y dentro de las condiciones que la ley contemple.

*Así, pues, este instrumento no tiene el fin de dar solución a conflictos de ordinaria ocurrencia entre personas o entidades, si la materia de ellos corresponde simplemente a la normal contraposición de intereses, o a las dificultades que supone toda convivencia. Para que sea pertinente instaurar una acción de tutela debe existir al menos un motivo relacionado con los derechos fundamentales de la persona, puestos en peligro o conculcados de*

*manera que la orden judicial sea el medio adecuado para amparar al peticionario garantizándola el disfrute de aquellos. En otros términos, es indispensable la proporcionalidad entre los hechos alegados por el petente y la protección judicial que solicita.*

*En ese sentido, no toda disputa tiene que ser resuelta en los estrados judiciales, ni puede invocarse la acción de tutela como único mecanismo de solución si la misma naturaleza de la relación de que se trata ofrece posibilidades suficientes para discernir cuál es la solución a la controversia y para ponerla en práctica.* (Subrayado nuestro).

Es criterio de **esta Corte que la “judicialización” de todo problema** suscitado entre individuos o colectividades no conduce a nada distinto de la innecesaria congestión de los tribunales con el consiguiente bloqueo a las causas que en verdad requieren intervención del juez. Ello perjudica en grado sumo el normal funcionamiento de las instituciones en cuanto distrae sin objeto la **atención y el esfuerzo de las autoridades judiciales.”**

#### **DE LOS ASPECTOS PARTICULARES DEL ASUNTO QUE OCUPA:**

Del examen de estas diligencias se advierte que, frente a la entidad accionada LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante puesto que, cabe resaltar que ella no ha sido desprotegida por esta entidad durante la espera del documento CÉDULA DE CIUDADANÍA, habida cuenta que, LA REGISTRADURÍA expide en el momento de preparar el material, una contraseña que es totalmente válida para todos los actos civiles.

**CEDULA DE CIUDADANIA-Expedición/CEDULA DE CIUDADANIA-Contraseña tiene vigencia de tres meses**

*Teniendo en cuenta que la expedición de la cédula de ciudadanía requiere la realización de algunos trámites que resultan dispendiosos para la administración, la expedición inmediata de la contraseña resulta ser una respuesta provisional, pero, nunca definitiva ni efectiva respecto del derecho de petición de los ciudadanos. Por lo tanto, a la luz de las normas legales y aplicables a éste derecho, debe entenderse que cuando se hace entrega de la contraseña que tiene una vigencia y validez de tres (3) meses según lo informado por la demandada, implícitamente se está indicando al individuo que éste será el término que demorará o se tomará la Registraduría para resolver de fondo y de manera definitiva la petición de los interesados. Vencido este término deberá procederse a la entrega del documento definitivo, caso contrario, se estará vulnerando efectivamente el derecho fundamental de petición. Se considera por esta Sala que, el término de tres (3) meses señalado por la misma entidad, es un término razonable para la resolución efectiva del derecho de petición tendiente a la expedición de la cédula de ciudadanía.*

Se ha dicho en oportunidades anteriores que la cédula de ciudadanía no sólo constituye el medio o instrumento idóneo de identificación de los ciudadanos tendiente a determinar su individualidad, sino que además acredita su mayoría de edad y en consecuencia lo habilita para ejercer sus derechos civiles y políticos.

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 de ciudadanía el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que solo 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.

Si bien es cierto que la cédula de ciudadanía como regla general es y sigue siendo el documento idóneo, único e irremplazable para identificar a cualquier ciudadano y sólo en forma excepcional la ley permite utilizar o aceptar otro documento. Como en este caso la contraseña.

(SENTENCIA T-1078/01 MAGISTRADO PONENTE JAIME ARAUJO RENTERÍA).

Los actores están en todo su derecho de reclamar, poseer y hacer uso de su documento de identificación, sin tener por que estar expuestos a dificultades e inconvenientes para poder ejercer sus derechos civiles y cumplir con sus obligaciones legales, haciéndolo eventualmente acreedor a sanciones legales, máxime cuando la contraseña tiene una vigencia de tres (3) meses, vencido el cual no surtirá efectos como documento provisional de identificación. Por esto el hecho de no contar con cédula de ciudadanía, no debería ser impedimento para que la usuaria KAREN POSADA ZEA pueda acceder a todos los derechos fundamentales, puesto que el certificado de documento en trámite (contraseña) se presume auténtico.

Así se dispuso en el parágrafo primero del artículo 18 del Decreto 19 de 2012 por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, a la accionante se le respetó el debido proceso administrativo, toda vez que, LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL tiene hasta el término de tres (3) hasta seis (6) meses, debido a la serie de etapas y controles, los cuales son útiles para que los documentos de identificación expedidos por la entidad sean idóneos y acrediten la plena identidad de los ciudadanos.

Además, varias sentencias de la corte constitucional han indicado que el límite temporal de un año se configura, pues, un período razonable para que la entidad nacional pueda diseñar y elaborar la cédula según las altas exigibilidades relativas a la seguridad del documento, sin que, con ello, se vulnere el ejercicio de los derechos fundamentales a la identidad y la participación política de los ciudadanos. Así el ciudadano contará con un documento provisional por un semestre para identificarse, la contraseña, y una vez vencido este, podrá disponer de una constancia por un periodo igual.

Teniendo en cuenta que no ha pasado ni un mes desde la solicitud de la cédula de ciudadanía por parte de la accionante, LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL se encuentra todavía dentro del plazo para la producción del documento.

Ahora bien, en cuanto a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, es necesario indicar que, la conducta omisiva de no aceptar el trámite de vinculación al fondo de pensiones, constituye una clara amenaza a los derechos fundamentales de la accionante, en este caso, respecto al trabajo, y a la seguridad social. Por cuanto, al no aceptar la vinculación a pensión de KAREN POSADA ZEA con la contraseña al ser un documento auténtico, le estarían negando la oportunidad de acceder a un trabajo digno, a acceder a un salario, la omisión de la accionada COLPENSIONES constituye una verdadera amenaza a los derechos fundamentales de la accionante a acceder a la seguridad social y por ende a acceder a un trabajo digno. Y la acción de tutela es el único mecanismo que la accionante tiene para que la ordenen vincular al fondo de pensiones COLPENSIONES ante la negativa de esta entidad. Por esto no le asiste la razón a esta Administradora al indicar que se le entiende contestada su petición cuando este no es el derecho invocado ni el derecho fundamental vulnerado a la accionante.

Para el caso de la entidad accionada COLPENSIONES, sí procede la acción de tutela de manera transitoria, por cuanto se está acreditando un perjuicio irremediable de carácter inminente. Es decir, existe una amenaza que está sucediendo como lo es no poder acceder a un trabajo digno por no aceptar la vinculación con el documento de identidad con el que en este momento cuenta la accionante – LA CONTRASEÑA. Y así poder proteger el derecho al mínimo vital a la trabajadora KAREN POSADA ZEA, quien en este momento, no cuenta con la posibilidad de satisfacer sus necesidades vitales de manera inmediata con otro mecanismo que no sea la acción de tutela. Puesto que al iniciar otro mecanismo para salvaguardar su derecho como acceder a la jurisdicción laboral o administrativa para que le entreguen rápidamente su CÉDULA DE CIUDADANÍA podría afectar gravemente su mínimo vital, y su derecho a la seguridad social y al trabajo.

Con fundamento en lo expuesto, el Juzgado Primero en lo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, adopta la siguiente

## **D E C I S I Ó N**

**PRIMERO.** NEGAR LA TUTELA invocada por KAREN POSADA ZEA identificada con cédula de ciudadanía 1.042.090.243 obrando en causa propia, frente a LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

**SEGUNDO:** TUTELAR los derechos constitucionales de LA SEGURIDAD SOCIAL, TRABAJO Y MÍNIMO VITAL de la solicitante de tutela, señora KAREN POSADA ZEA identificada con cédula de ciudadanía 1.042.090.243 obrando en causa propia frente a LA ADMINISTRADORA COLOMBINA DE PENSIONES COLPENSIONES, **ORDENÁNDOLE**, que en el término de las **cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes** al de la

notificación de esta decisión, **PROCEDA A LA VINCULACIÓN AL FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES SIN DILACIÓN ALGUNA.**

**TERCERO:** DISPONER, que la decisión se notifique a las partes, por el medio más expedito.

**CUARTO:** ORDENAR el envío del expediente digital a la Honorable Corte Constitucional al día siguiente al de vencimiento del término de impugnación, para su eventual revisión, si no fuere impugnado el fallo.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ALEJANDRO GÓMEZ OROZCO**  
**JUEZ**

**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN**

En la fecha, digitalmente generada, se notifica la providencia precedente, personalmente con su remisión y por ESTADOS ELECTRÓNICOS (la cual, inclusive para efectos de constatar su autenticidad, hallará alojada en el Micrositio asignado a este Juzgado por la Rama Judicial, en la fecha y con el radicado correspondiente, en la siguiente dirección: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado/001-civil-del-circuito-de-medellin/105>).

**Adriana Patricia Ruiz Pérez**  
Secretaria

MA