

Referencia: Expediente T-4543736

Acción de tutela promovida por Julián Armando Miranda Gutiérrez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil.

Asunto: Derecho a la personalidad jurídica de los habitantes de la calle.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la providencia dictada el 2 de julio de 2014, por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por Julián Armando Miranda Gutiérrez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que efectuó el referido Tribunal, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 20 de octubre de 2014, la Sala Décima de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para revisión.

I. ANTECEDENTES

El 17 de junio de 2014, el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez promovió acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la igualdad y a no ser discriminado, en razón a que esa entidad se negó a expedirle de manera gratuita el duplicado de su cédula de ciudadanía, ya que el accionante no aparece registrado en el Sisbén.

Según lo explica el actor, al parecer, su ausencia del registro del Sisbén se debe a la metodología de inscripción que utiliza esa base de datos, ya que para los habitantes de la calle, la inscripción se efectúa a través de unos listados censales “*que elabora la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá*”, en los que él sí está registrado. En consecuencia, no podía negársele un derecho que sí tiene.

A. Hechos y pretensiones

1. El señor Julián Armando Miranda Gutiérrez afirma que es habitante de la calle y que “*actualmente*” se encuentra en un proceso de rehabilitación, en el cual no ha recibido suficiente acompañamiento estatal. Explica que ha buscado alternativas de empleo y un auxilio por discapacidad ya que sufre de “*tromboflebitis y taquicardia*”¹. No obstante, para acceder a las ayudas se le exige como pre-requisito para la atención, el tener la cédula de ciudadanía.

2. El actor, sin embargo, extravió su documento de identificación “*hace algunos años*”². Por consiguiente, el 28 de abril de 2014, se acercó a la Registraduría Distrital de Bogotá para solicitar, en ejercicio del derecho de petición, la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía, dada su condición de habitante de la calle y de miembro inscrito en el Sisbén 0 (cero)³.

Para probar que era beneficiario del régimen subsidiado, el actor aportó una certificación expedida por Capital Salud EPS-S, del 25 de abril de 2014, en la que se indicaba que estaba activo en la base de datos de Bogotá, con ficha de Sisbén 0, desde el 30 de noviembre de 2012⁴.

3. Según afirma, el artículo 5º de la Ley 1163 de 2007 le da derecho a una exención en el cobro de un duplicado de su cédula, por pertenecer al Sisbén nivel 0. Motivo por el cual precisamente solicitó una nueva expedición de su cédula de manera gratuita.

No obstante, su solicitud fue negada, mediante respuesta del 30 de abril de 2014. En ella una funcionaria de la Registraduría Distrital, le indicó al actor que, una vez revisada la base de datos, éste no figuraba como inscrito en el Sisbén en ninguna categoría, por lo que debía dirigirse al Departamento Nacional de Planeación a aclarar su situación. De lo contrario, no sería posible exonerarlo del pago por la expedición del duplicado de su cédula de ciudadanía⁵.

4. En vista de lo anterior, el accionante acudió a la Personería Distrital de Bogotá en busca de ayuda. Así, el 4 de junio de 2014, un funcionario de esa

1 Según se afirma en la acción de tutela, folio 8 cd. inicial.

2 Folio 8 ib.

3 Derecho de petición visible a folio 1 ib.

4 Certificación visible a folio 6 ib.

5 Respuesta al derecho de petición visible a folio 2 ib.

entidad presentó una nueva solicitud a la “*Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Distrital de Bogotá*”, para que se le expidiera gratuitamente la cédula al accionante⁶.

En tal solicitud se señaló que la Personería Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos “*hizo contacto*” con el Departamento Nacional de Planeación para saber el estado del peticionario. En esa medida obtuvo respuesta en la que se informó que “*si bien los habitantes de la calle pertenecen al régimen subsidiado, no están incluidos en el SISBÉN, sino en unos listados censales de la población habitante de calle, que les hace beneficiarios de los derechos de la población de régimen subsidiado*”⁷. Tales listados censales, según el actor, son elaborados, en Bogotá, por la Secretaría Distrital de Integración Social⁸.

Al momento de la presentación de la acción de tutela, esa solicitud no había sido contestada por la Registraduría encargada.

5. Para el actor, cada día que pasa sin que se resuelva su problema, constituye un riesgo para su vida y un desestímulo para preservar su objetivo de cambiar sus condiciones de vida.

Por todo lo anterior, el señor Miranda Gutiérrez promovió acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la igualdad, y a no ser discriminado, en razón a que esa entidad se negó a expedirle de manera gratuita el duplicado de su cédula de ciudadanía, por no aparecer registrado en el Sisbén.

6. En la demanda de tutela el solicitante explicó que “*el problema se origina en la incongruencia normativa que se da entre la ley 1163 de 2007 y la metodología actual del Sisbén*”, por las siguientes razones: i) El ordinal e) del artículo 5º de la Ley 1163 de 2007, fijó la exención del cobro de duplicados de cédulas “*a la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez*”. Sin embargo, ii) la metodología actual del Sisbén, asigna puntajes del 1 al 6, por lo cual el nivel 0, previsto para la población más vulnerable como los habitantes de la calle, no existe como tal, y no es registrada en los datos del Sisbén.

7. En consecuencia, el actor solicitó al juez de tutela, a fin de proteger sus derechos a la igualdad y a la personalidad jurídica, que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil: i) dar validez a los listados censales de los habitantes de la calle, “*elaborados por la Secretaría Distrital de Integración Social*”, como registros del Sisbén en el nivel 0; ii) extender los beneficios del régimen subsidiado a las personas inscritas en los listados

6 Solicitud visible a folios 4 y 5 ib.

7 Folios 5 ib.

8 En el expediente no consta respuesta adicional de la Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Distrital.

censales; y *iii*) otorgarle la cédula de ciudadanía y la contraseña provisional, de manera gratuita.

B. Actuación procesal

El 24 de junio de 2014, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá admitió la acción de tutela y notificó a la entidad demandada para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción. De igual forma le ordenó contestar las siguientes preguntas:

“¿A nombre de quién figura o se asignó el número de cédula [que pertenece al actor y que se reseña en la tutela]?”

Indique, ¿si las personas en estado de indigencia debidamente certificado por el Distrito Capital, están eximidas de costos por cedulaación o reposición de la misma?

Informe ¿si al accionante se le ha expedido duplicado de su documento de identidad o contraseña correspondiente?”⁹.

Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁰

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó al juez negar la presente acción de tutela, toda vez alega no haber vulnerado ningún derecho fundamental al actor.

Inicialmente, explicó, en lo que respecta a la expedición de cédulas de ciudadanía, cómo se da el funcionamiento y el trámite al interior de esa entidad. Así mismo precisó que la Registraduría entregó al accionante una contraseña, documento que suple las veces de cédula de ciudadanía para efectos de identificación. Por tanto, reitera que no se vulneró el derecho a la personalidad jurídica del actor.

En segundo lugar, señaló que de acuerdo al artículo 5° de la Ley 1163 de 2007, la Registraduría sólo puede eximir del pago por el duplicado de la cédula de ciudadanía a las personas incursoas en las causales allí consagradas. Esta norma dispone:

***“Artículo 5°. Exenciones al cobro.** De conformidad con las disposiciones vigentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en los siguientes casos: a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez; b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez; c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente; d) Personal*

⁹ Folio 15 ib.

¹⁰ Documento enviado por fax el 26 de junio de 2014, visible a folios 17 a 24 ib.

desmovilizado previa certificación del organismo competente; e) Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez; f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación; g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil.” Negrilla fuera del texto original.

En tal virtud si no se encuentra entre estos grupos poblacionales exonerados, el solicitante debe iniciar el trámite pagando treinta y cinco mil pesos (\$35.000) en una cuenta del Banco Agrario o Popular, según las directrices de la entidad.

Por último, afirmó que el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez no ha logrado probar que se encuentra inmerso en una de las causales de exención del pago por el duplicado de su cédula de ciudadanía, por lo tanto, para atender su solicitud debe cancelar la suma indicada.

C. Decisión objeto de revisión

El 2 de julio de 2014, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, negó la acción de tutela promovida por el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, al estimar que no se vulneró el derecho de petición del accionante, debido a que en el expediente consta la respuesta de la entidad accionada, en la cual ofrece información clara y precisa, y resuelve de fondo las solicitudes efectuadas.

Adicionalmente, el Tribunal advirtió que en la respuesta a la acción de tutela, la Registraduría manifestó haber entregado una contraseña al accionante, documento que suple la cédula de ciudadanía para efectos de identificación, de manera tal que no se viola su derecho a la personalidad jurídica.

Por último, a juicio de los Magistrados, el accionante no probó ninguna de las causales consagradas en el artículo 5º de la Ley 1163 de 2007, lo cual le impide acceder al duplicado de su cédula de ciudadanía de manera gratuita. La Sala observó que *“la condición de estar incluido dentro de los listados censales de la población especial - habitante de calle, no le ubica en ninguna de los casos contemplados en la norma”*, por lo cual, deberá cancelar la suma indicada para que la Registraduría expida su cédula.

D. Pruebas ordenadas en sede de Revisión

Mediante autos del 19 de enero y del 9 de febrero de 2015¹¹, la Sala Quinta de Revisión de esta Corte, dispuso i) la vinculación de algunas entidades como partes en el proceso y ii) la práctica de pruebas para obtener mayores elementos de juicio a fin de adoptar la decisión definitiva¹².

¹¹ Folio 12 cd. Corte.

¹² En auto posterior, del 16 de febrero de 2015, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas dispuso suspender los términos en el presente proceso, mientras se allegaban todos los elementos de juicio solicitados por esta Corte a las distintas entidades.

Una vez se surtieron las etapas procesales correspondientes, la Secretaría General de esa Corporación, remitió al despacho las comunicaciones que son resumidas a continuación:

Registraduría Nacional del Estado Civil¹³

La Jefe de la Oficina Jurídica de esa entidad¹⁴, resolvió los requerimientos efectuados por la Corte en los siguientes términos:

La Registraduría manifestó que¹⁵ había entregado efectivamente una contraseña al accionante y que en consecuencia, la solicitud del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez había sido atendida en debida forma. En efecto, el 18 de julio de 2014, en las instalaciones de la Registraduría Auxiliar del Estado Civil de Santafé, le fue entregada una contraseña que acreditaba que su cédula de ciudadanía estaba en trámite.

Adicionalmente, la Registraduría Nacional afirmó que el 11 de septiembre de 2014, también en la Registraduría Auxiliar de Santafé, se le hizo entrega de la cédula de ciudadanía solicitada al actor. Para probar esta afirmación, se anexó a la respuesta, la planilla de entrega de cédulas de ciudadanía, donde en último lugar aparece la firma y la huella del accionante¹⁶.

Frente al segundo punto requerido por la Corte, sobre el alcance que esa entidad da a la contraseña provisional, como documento idóneo y efectivo de identificación de los ciudadanos, en virtud de la **Circular 012 de 2012** proferida por esa institución, la Jefe de la Oficina Jurídica replicó efectivamente que:

“[S]i bien es cierto la contraseña de la cédula de ciudadanía no constituye un documento de identidad, si es una constancia de que la cédula de ciudadanía se encuentra en trámite”¹⁷. (Subrayada fuera del original).

Por último, a la pregunta¹⁸ de la Corte sobre si la expedición del documento de identidad del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez se había efectuado de manera gratuita, como beneficiario del artículo 5º de la Ley 1163 de 2007, la Registraduría indicó que el trámite de la cédula del actor “*se adelantó conforme al pago que acreditó el solicitante*”, debido a que éste no se encontraba registrado en la base de datos del Sisbén, en ninguna categoría.

13 Comunicaciones del 27 de enero de 2015, visible a folios 21 a 25 cd. Corte, y del 20 de febrero de 2015, visible a folios 126 a 134 ib.

14 Gran parte de la respuesta está dirigida a explicar que la función de expedición de cédulas de ciudadanía está en cabeza del Registrador Delegado para el Registro Civil y El Director Nacional de Identificación, según lo establecido por el Decreto 1010 de 2000.

15 Auto del 19 de enero de 2015.

16 Visible a folio 25 cd. Corte.

17 Folio 25 cd. Corte.

18 Auto del 9 de febrero de 2015.

Personería Distrital de Bogotá – Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos¹⁹

Esta Corte ofició a la Personería Distrital de Bogotá, -oficina Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos-²⁰, a fin de que remitiera a este despacho cualquier información adicional, referente al caso del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez.

El Personero Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos manifestó que el 28 de abril de 2014 el accionante se presentó ante esa delegación para solicitar apoyo en el trámite de la consecución de un duplicado de su cédula de ciudadanía de manera gratuita. A ese requerimiento se le asignó el número 217775 de 2014 y se le prestó al ciudadano la ayuda correspondiente.

Según informó el Personero, el 22 de mayo siguiente, el ciudadano se presentó nuevamente en esa entidad alegando que su trámite aún no concluía de manera favorable a sus pretensiones. Por tanto, la Personería requirió nuevamente a la Registraduría Distrital, Unidad de Atención de Población Vulnerable, para que diera respuesta a la petición efectuada por el señor Miranda Gutiérrez.

Finalmente, el Personero señaló que el 26 de junio de 2014 se obtuvo respuesta negativa a la solicitud de expedición de un duplicado gratuito de la cédula del accionante.

Secretaría Distrital de Integración Social²¹

La Corte vinculó al presente proceso a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá²², para que informara sobre algunos aspectos relacionados con: i) la elaboración de los listados censales de los habitantes de la calle en el Distrito; ii) los beneficios derivados de estar incluido en ellos; y iii) la forma de acreditar la inscripción y permanencia en los mismos, entre otros.

En esa medida, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, presentó un escrito con las siguientes consideraciones:

En **primer** lugar, el referido funcionario precisó que la SDIS tiene dentro de sus funciones *“identificar y certificar a las personas mayores de 18 años que residan en el Distrito Capital [y] que cumplen con las condiciones de población especial: habitante de la calle o persona mayor en abandono, con el fin de facilitar su acceso a los servicios de salud”*²³. Explicó que los fundamentos legales de tal competencia se encuentran en el Decreto distrital

19 Comunicación del 29 de enero de 2015, visible a folios 26 y 27 cd. Corte. A esta respuesta se anexan copia de todas las actuaciones surtidas por la Personería, folios 28 a 33 ib.

20 Auto del 19 de enero de 2015.

21 Comunicación del 30 de enero de 2015, visible a folios 34 a 41 cd. Corte.

22 Auto del 19 de enero de 2015.

23 Folio 34 cd. Corte.

607 de 2007 y los Acuerdos 77 de 1997 y 415 de 2009, expedidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Sin embargo, aclaró que en ningún modo, tal función implica que la SDIS deba prestar el servicio de salud, pues tal obligación está en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud.

En **segundo** lugar, explicó en su escrito, de manera general, el marco normativo que regula la misión y las funciones de la SDIS, para lo cual recurrió nuevamente a la citación del Decreto distrital 607 de 2007.

Relató además, que el objeto principal de esa dependencia distrital es el de orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familiares y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos (art. 1º D. 607/07).

También indicó que la SDIS realiza acciones que se orientan al desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas y las comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para lograr de manera sostenible su real integración.

Así mismo, el Jefe de la Oficina Jurídica aclaró que dentro de la estructura, organización y funcionamiento del Distrito deben diferenciarse las funciones y competencias de la SDIS y la Secretaría Distrital de Salud.

Como **tercer** punto, el funcionario manifestó que desde enero de 2013 esa dependencia viene desplegando un plan de acción para el desarrollo integral de las personas habitantes de la calle, que se basa en la construcción de un modelo de vida dignificante.

En efecto, el “*proyecto 743*” sobre “*generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle*” brinda diversos componentes de atención denominados, entre otros: “*Autocuidado, Centro de Acogida Día-Noche, Centro de Desarrollo Personal Integral, Centro de Protección para disminuir o deshabituarse el consumo de sustancias psicoactivas*”.

De lo anterior, resaltó que para acceder a los servicios de tal proyecto, la SDIS no exige, de manera tajante, la presentación del documento de identificación. Prueba de ello es que el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez ha accedido a diversos componentes del programa desde el 2003 aproximadamente²⁴. Advirtió que su última participación en el programa fue el pasado 20 de noviembre de 2014, cuando se incorporó a una jornada de autocuidado llevada a cabo por la Subdirección Local de Tunjuelito.

²⁴ En el folio 36 del cd. de la Corte, se encuentra una tabla en la que se relaciona los servicios sociales recibidos por el accionante desde el año 2003 hasta el año 2014.

En **cuarto** lugar, el Jefe de la Oficina Jurídica se centró en responder la pregunta efectuada por la Corte acerca de la elaboración de los listados censales de los habitantes de la calle en el Distrito.

La SDIS explicó que, de acuerdo a sus funciones, es ella quien realiza la identificación de esta población para determinar su acceso y permanencia en los servicios sociales. Lo anterior, a través de un proceso en el cual se combinan unos criterios técnicos²⁵ y una verificación individual y directa con la población.

Así mismo, indicó que esa Secretaría Distrital “*emite un certificado de población especial, entendiéndose este certificado²⁶ en la SDIS como el formato en el que se relacionan los nombres, apellidos, fecha de nacimiento, sexo y número de cédula de la persona identificada como habitante de calle y adulto mayor en protección, el cual es remitido a la Dirección de Aseguramiento de la Secretaría Distrital de Salud para que allí se confirme, depure y administre el listado censal²⁷ que permite la afiliación y el acceso de estas personas al sistema de salud*”²⁸ (subraya y referencias originales).

Teniendo en cuenta lo anterior, manifestó que la SDIS genera un certificado de población especial, pero no produce los listados censales de los habitantes de la calle del Distrito Capital. Tales listados son elaborados y administrados por la Secretaría Distrital de Salud. Por lo tanto, sugiere respetuosamente a esta Corte, consultar a tal dependencia.

A pesar de lo anterior, manifestó que después de revisar por internet “*el comprobador de derechos*” de la Secretaría Distrital de Salud, verificó que el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez fue certificado como habitante de la calle y actualmente está afiliado a Capital Salud EPS-S.

Por **último**, el Jefe de la Oficina Jurídica de la SDIS precisó que si bien la entidad que representa no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, la acción de tutela sí debe prosperar para proteger al señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, debido a que es un sujeto de especial protección constitucional, cuyos derechos sí están siendo vulnerados por la Registraduría Nacional.

Afirmó que en este caso, la Ley 1163 de 2007, debe ser interpretada de forma sistemática con el Acuerdo 415 de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el cual al identificar los beneficiarios del régimen subsidiado (art. 3, Acuerdo 415/09), precisa: “*También son beneficiarios del Régimen*

25 Definidos en la Resolución 0764 de 2013 (no se especifica de qué entidad).

26 “**Certificado de Población Especial (CPE):** Formato establecido por la Secretaría Distrital de Integración Social, acorde con lo establecido en el acuerdo 77 de 1997 emitido por el Ministerio de la Protección Social, en el cual se relacionen los datos recopilados en el procedimiento de certificación”.

27 “**Acuerdo 415 de 2009.** Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud ‘Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones’”.

28 Folios 37 y 38 cd. Corte.

Subsidiado las poblaciones especiales registradas en los listados censales y las prioritarias que defina el Gobierno Nacional... ”.

Indicó que las poblaciones especiales, son llamadas así, debido a sus condiciones de vulnerabilidad de todo tipo, incluida la económica, por lo tanto no puede entenderse de manera exegética el artículo 5º de la Ley 1163 de 2007, en cuanto a que el beneficio se limita a los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, cuando en realidad la finalidad de la norma es cubrir precisamente a las poblaciones más vulnerables.

Departamento Nacional de Planeación, -Sistema de Identificación de Potenciales Beneficios de Programas Sociales, Sisbén-²⁹

Esta Corte vinculó al proceso al Departamento Nacional de Planeación, en adelante DNP, Sisbén³⁰, para que informara, inicialmente, sobre algunos aspectos relacionados con *i)* la inclusión o no de los habitantes de la calle en el sistema Sisbén; *ii)* la existencia o no de la categoría Sisbén 0 (cero), a la que hace alusión la ley, y sus bases de datos; *iii)* los beneficios que adquiere la población habitante de la calle al estar incluida en el Sisbén; y *iv)* la situación particular del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez.

En esa medida, el DNP contestó los requerimientos efectuados por la Corte, en los siguientes términos:

En **primer** lugar, advirtió que carece de legitimación por pasiva, pues las pretensiones del accionante no pueden ser solventadas por esa entidad. Explicó que dentro de sus atribuciones constitucionales y legales no se encuentra la de expedir de manera gratuita cédulas de ciudadanía, por lo cual la presente acción de tutela no puede prosperar en contra del DNP.

Como **segundo** punto, explicó qué es el Sisbén y cuáles son las competencias del DNP y de las entidades territoriales frente a este sistema. En efecto, manifestó que el Sisbén “*es una herramienta básica de apoyo para la ejecución de las políticas de inversión pública social*”, basada en la focalización como forma para lograr que el gasto social se dirija a la población más pobre y vulnerable del país.

Señaló además que el artículo 8º del Decreto 4816 de 2008, establece las competencias del DNP frente al Sisbén, dentro de las cuales están: *i)* coordinar y supervisar “*la organización, administración, implementación, mantenimiento y actualización de las bases de datos que conforman los instrumentos del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales*”; *ii)* dictar los lineamientos para la implementación y operación de las referidas bases de datos; *iii)* realizar el diseño de las metodologías y la consolidación de la información a nivel nacional; y *iv)*

²⁹ Comunicaciones del 4 de febrero de 2015, visible a folios 67 a 74 cd. Corte, y del 18 de febrero de 2015, visible a folio 90 ib.

³⁰ Auto del 19 de enero de 2015.

definir y diseñar las fichas de clasificación socioeconómicas requeridas para la recopilación de la información, entre otras.

Una vez definidas esas competencias, el DNP identificó las competencias de las entidades territoriales frente al Sisbén, para lo cual citó el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007³¹. Así precisó que las entidades territoriales: *i)* tendrán a su cargo la implementación, actualización y operación de las bases de datos, de acuerdo con los lineamientos y metodologías establecidas por el Gobierno Nacional; *ii)* deberán aplicar los criterios e instrumentos de focalización definidos por el Conpes Social; y *iii)* deberán adoptar las medidas pertinentes para garantizar a los grupos de población pobre y vulnerable el acceso a los servicios básicos.

En vista de lo anterior, informó que esa entidad tiene el papel fundamental de depurar las bases de datos suministradas por las entidades territoriales, quienes a su vez, son las que realizan las encuestas, y reclasifican y definen la entrada o salida de las personas de esas bases informativas.

En **tercer** lugar, el DNP pasó a resolver los interrogantes concretos efectuados por esta Corte.

A la pregunta de si los habitantes de la calle están o no incluidos en el Sisbén se respondió de forma negativa. El DNP indicó que según la legislación correspondiente, la inclusión en el Sisbén se realiza a través del diligenciamiento de una ficha de clasificación socioeconómica que se ejecuta en la “*residencia habitual*”³² del aspirante. Explicó que éste es un requisito

31 **Artículo 24.** Reglamentado por el Decreto Nacional 4816 de 2008 El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

"Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".

32 Folio 70 cd. Corte.

*“fundamental y obligatorio”*³³ que no puede pasarse por alto. Quiere decir lo anterior, que *“no se podría tener en cuenta a los habitantes de la calle, por tratarse de una población que no reside habitualmente en una unidad de vivienda”*³⁴.

Manifestó que con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la herramienta de focalización en el caso de los habitantes de la calle corresponde a las entidades territoriales, a través de los listados censales que se tengan establecidos para cada caso.

A la pregunta sobre la aparente inexistencia de las personas incluidas en el nivel 0 del Sisbén a que hace referencia la Ley, en las bases de datos del Sisbén, el DNP contestó que *“la metodología Sisbén III no establece niveles”*, pues sólo *“determina puntajes que van de 0 a 100”*. Aclaró que los puntos de corte para entrar o salir de un programa social específico son determinados por cada entidad (ya sea nacional o territorial); es decir, es la entidad ejecutora del programa quien toma esa decisión.

A las preguntas sobre los beneficios y garantías que un habitante de la calle adquiere al estar inscrito en el Sisbén y sobre la forma para certificar esa inscripción, se respondió sucintamente que *“la encuesta del Sisbén no le es aplicable a las personas que habitan en la calle”*³⁵.

Por **último**, el DNP constató que el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, no se encuentra registrado en la base del Sisbén.

A partir de lo anterior, en un segundo requerimiento³⁶, esta Corte ofició de nuevo al DNP para que aclarara algunos aspectos adicionales. En especial se cuestionó sobre *i)* la aparente contradicción entre las respuestas ofrecidas y la existencia de normas que reconocen una clasificación del Sisbén nivel 0³⁷, *ii)* la forma cómo se pueden llenar esos vacíos normativos y metodológicos, ante la inexistencia de esa categoría, y *iii)* la existencia o no de políticas del DNP dirigidas a garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población habitante de la calle en Colombia.

El DNP respondió ante el primer cuestionamiento que la Ley 1163 de 2007, fue expedida en vigencia de la *Metodología II* del Sisbén, la cual contemplaba clasificación por niveles. Sin embargo, con posterioridad, en 2008, mediante el Conpes Social 117 del 24 de agosto de 2008, fue aprobada la *Metodología III* del Sisbén a través de la cual se eliminaron los niveles. En esa medida, indicó:

- *“La clasificación en niveles generalizados (Niveles 1, 2, 3 y más) se aplicó para las versiones I y II del Sisbén*

33 Ibídem.

34 Folio 71 cd. Corte.

35 Folio 71 cd. Corte.

36 Auto del 9 de febrero de 2015.

37 Para el caso concreto el literal e) del artículo 5º de la Ley 1163 de 2007: *“e) Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez;”*

- *La versión más reciente (Índice Sisbén III) trabaja con rangos de puntajes diferenciados por programas.... Cada programa social define el rango del puntaje para la selección de sus potenciales beneficiarios, considerando los objetivos del programa y las características de la población a la cual van dirigidos los beneficiarios.*
- *Los puntos de corte del Sisbén III definidos por cada programa, buscan beneficiar a las personas con bajas condiciones de vida y mayor grado de vulnerabilidad”³⁸.*

Afirmó que corresponde a las entidades que administran los programas sociales, determinar la viabilidad de establecer el “*nivel 0*”, en atención a los puntajes obtenidos por los encuestados y los recursos disponibles.

Finalmente, en torno a la pregunta sobre la existencia de políticas del DNP dirigidas a la protección de los habitantes de la calle, el DNP explicó que de acuerdo a lo establecido por la Ley 1641 de 2013, artículo 13, “*las personas habitantes de la calle se incluirán dentro del proceso de focalización de servicios sociales, establecido en los artículos 366 de la Constitución Política y 24 de la Ley 1176 de 2007*”.

Allí mismo se indicó que, de una parte, el Conpes y el DNP son los encargados de incluir en los procesos de focalización a los habitantes de la calle y, de otra parte, que las entidades territoriales deben permitir el acceso a los programas, subsidios y servicios sociales del Gobierno Nacional y demás entidades.

El DNP precisó que con el fin de dar cumplimiento a esta norma, “*de manera conjunta con el Ministerio de Salud y las demás entidades involucradas en el tema, se está preparando un proyecto de decreto reglamentario. Así mismo, este Departamento a través de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, ha propuesto tratar dicho artículo dentro del próximo Conpes Social que aprueba la nueva metodología de focalización de programas sociales del Estado (Sisbén).*”³⁹

Secretaría Distrital de Salud de Bogotá⁴⁰

La Corte también vinculó a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, para que informara algunos aspectos relacionados con: i) la elaboración de los listados censales en el Distrito; ii) los beneficios y garantías de la población habitante de la calle; iii) la forma de acreditar la inscripción y permanencia en los listados censales de población habitante de la calle en el Distrito; iv) la existencia de personas categorizadas Sisbén nivel 0 en el Distrito; y v) el caso particular del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez.

La Secretaría de Salud contestó los requerimientos efectuados por la Corte, en los siguientes términos:

38 Folio 90 cd. Corte.

39 Folio 90 cd. Corte.

40 Comunicación del 20 de febrero de 2015, visible a folios 91 a 124 cd. Corte.

Aclaró que el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, está activo en la EPS-S Capital Salud con *Nivel de Sisbén N* y ficha **0**. Esa afiliación le permite al accionante, obtener de parte de la Secretaría de Salud, los siguientes beneficios específicos: *i)* ser atendido cuando tenga requerimientos de salud, *ii)* tener autorizaciones de servicios en máximo 5 días hábiles contados a partir de la solicitud⁴¹, y *iii)* ser exonerado de pagos por cuotas de recuperación o copagos⁴².

Precisó entonces, que esa Secretaría se encarga de la prestación de los servicios de salud, pero las políticas y programas relacionados con el bienestar de la población habitante de la calle, recaen directamente en la SDIS, tal y como se desprende de diversas normas. Para sustentar la anterior afirmación, efectuó un recuento normativo sobre la población habitante de la calle y su tratamiento en el Distrito, así:

- El Decreto distrital 897 de 1995 expedido por el Alcalde Mayor de esa época, en el cual se distribuyó la competencia de atender a la población habitante de la calle, entre diversas entidades del Distrito.
- El Decreto distrital 136 de 2005 expedido por el entonces Alcalde Mayor, en el cual se definieron las acciones prioritarias para brindar la atención integral a la población de alta vulnerabilidad “Habitante de la Calle del Distrito Capital”.
- El Acuerdo 366 de 2009 del Concejo de Bogotá, en el cual se señaló que la implementación y el desarrollo de política para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del Habitante de la Calle, estará en cabeza de la SDIS, en coordinación con los sectores respectivos dirigidos a la inclusión social⁴³.
- La Ley 1641 de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones⁴⁴.

Frente a la inclusión de los habitantes de la calle en el régimen subsidiado, la Secretaría señaló que, de conformidad con el Acuerdo 415 de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, las poblaciones más vulnerables estarán sujetas al listado censal que elabore “**la entidad responsable, sin que les sea exigible la Encuesta SISBÉN**”. Citó los artículos 6 y 7 del mencionado Acuerdo en donde se regula la identificación de beneficiarios mediante instrumentos diferentes de la encuesta Sisbén, y las condiciones de los listados censales, respectivamente.

41 Según lo indicó la Asesora, en virtud del artículo 125 del Decreto 019 de 2012.

42 Según lo indicó la Asesora, en virtud del artículo 1° del Acuerdo 365 de 2007 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

43 **ARTÍCULO 4. Implementación y Desarrollo.** Estará en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social, en coordinación con los sectores y sus respectivas entidades adscritas y vinculadas, responsables de crear programas dirigidos a la inclusión social, de promover acciones conjuntas y coordinadas entre los diferentes sectores e instituciones; además serán quienes velarán por el cumplimiento, continuidad y control de los lineamientos, estrategias y demás disposiciones contenidas en el presente acuerdo.

44 De esta norma resaltó que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística adelantará conjuntamente con el personal capacitado “*con el que cuentan los departamentos, distritos y municipios*”, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle. Precisó que en Bogotá ese personal está en la Secretaría Distrital de Integración Social

Haciendo una interpretación sistemática de las normas relacionadas, la Secretaría manifestó que los listados censales en el Distrito de Bogotá son elaborados por la SDIS.

A lo anterior, adicionó tres argumentos de tipo práctico:

- i) Demostró que desde hace varios años la SDIS envía los listados censales de las personas certificadas como habitantes de la calle, a la Secretaría de Salud⁴⁵. Indicó que la función de la Secretaría Distrital de Salud frente a esos listados es ingresar a la base de datos “*comprobador de derechos*” a la población vulnerable allí identificada, sin tener competencia para depurarlos u objetarlos.
- ii) Indicó que en la página web de la SDIS⁴⁶, se señalan los pasos para certificar la población habitante de la calle. Con lo cual evidenció que, una vez expedidos los certificados a la población vulnerable, la SIDS remite un oficio para que la Secretaría Distrital de Salud, diligencie el aseguramiento en salud.
- iii) Explicó, además, que según lo establecido en el sitio web de la Secretaría Distrital de Salud⁴⁷, un listado censal es “*una relación de beneficiarios del Régimen Subsidiado identificados como grupos poblacionales con características especiales a los cuales no les obliga la aplicación de la encuesta SISBÉN*”. Así, indicó que esa información debe ser suministrada por autoridades o entidades específicas, determinadas en un cuadro previsto en la citada página web, en los siguientes términos:

Grupo poblacional por focalizar	Entidad responsable
<i>Población infantil abandonada a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</i>	<i>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</i>
<i>Población infantil abandonada a cargo de otras instituciones diferentes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</i>	<i>Secretaría Distrital de Integración Social</i>
<i>Habitante de calle</i>	<i>Secretaría Distrital de Integración Social</i>
<i>Víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011).</i>	<i>Registro único de víctimas (Unidad de Atención a Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social)</i>
<i>Población desmovilizada</i>	<i>Agencia Colombiana para la Reintegración</i>

45 Para demostrar lo afirmado, se anexaron los oficios de envío de los listados censales, visibles a folios 104 a 111 cd. Corte.
46 <http://www.integracionsocial.gov.co>
47 <http://www.saludcapital.gov.co/DASEG/Paginas/Atencionpoblacionesespeciales.aspx>

Comunidades indígenas	Las tradicionales y legítimas autoridades de los pueblos indígenas (Cabildos)
Personas de la tercera edad de escasos recursos y en condición de abandono, en protección de ancianatos.	Secretaría Distrital de Integración Social
Población ROM (Gitana)	Autoridad legítimamente constituida y reconocida ante la dirección de etnias del Ministerio del Interior.
Menores desvinculados del conflicto armado bajo la protección del ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Como último punto, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, resolvió concretamente los cuestionamientos efectuados por esta Corporación, en los siguientes términos:

- a) En cuanto a cómo se elaboran los listados censales de los habitantes de la calle en el Distrito, precisó que, de conformidad al Acuerdo 415 de 2009 del CNSSS, los listados censales son elaborados por la entidad responsable. Esta entidad en el Distrito es la SDIS, según el Decreto distrital 366 de 2009.
- b) Respecto a los beneficios que los habitantes de la calle adquieren al estar inscritos en los listados censales, señaló que *“en cuanto a los temas de salud están exentos de cuota de recuperación y/o copagos. Respecto a los beneficios sociales los establece la Secretaría de Integración Social”*.
- c) Frente a si los listados censales se envían al Departamento Nacional de Planeación, manifestó que *“la Secretaría de Integración Social es esta entidad la llamada a responder este requerimiento”*.
- d) En cuanto a la forma de acreditar la inscripción y permanencia en los listados censales, afirmó que esa responsabilidad recae en la SDIS.
- e) Respecto a la población que hace parte del nivel 0 en el Distrito Capital, se explicó que el Conpes 117 del 2008 modificó la asignación de puntajes, y los mismos ahora varían de 0 a 100. *“Sin embargo, se abre la posibilidad para que los programas sociales, si así lo desean o requieran, y con la asesoría técnica del DNP, puedan fijar los puntos de corte de acuerdo con los objetivos del mismo y a la definición de la población objetivo.”*
- f) Respecto a si los habitantes de la calle están en el nivel 0 del Sisbén, indicó que *“no existe el Nivel 0 para la población afiliada al Régimen Subsidiado de Salud por cuanto están identificados con listados censales diferentes a la Encuesta SISBÉN”*.
- g) Frente a la pregunta de si la Secretaría Distrital de Salud estaría dispuesta a certificar la existencia de personas en nivel 0 del Sisbén, precisó que *“en*

Salud sólo existen los niveles 1 y 2 del SISBEN y las poblaciones a las cuales no le aplica por estar identificados por listados censales por lo tanto no corresponde a esta entidad hacer esta clase de certificación”.

- h) Finalmente, en cuanto a si el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez registra como habitante de la calle en los listados censales respondió afirmativamente.

Como conclusión, la Secretaría Distrital de Salud manifestó que esa entidad no es la llamada a dirimir las pretensiones de la presente acción de tutela, *“pues por la naturaleza jurídica de la misma y las funciones endilgadas a esa Secretaria, no se evidencia la existencia de una relación directa entre lo aquí pretendido y las acciones que se pueden desplegar para su cumplimiento”.*

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Corresponde a esta Corporación analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Situación que se analiza y planteamiento de problemas jurídicos

2. El demandante, quien es habitante de la calle, presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar que esa entidad vulneró sus derechos a la igualdad, a no ser discriminado y a la personalidad jurídica, ya que se negó a expedirle, de manera gratuita, un duplicado de su cédula de ciudadanía. El actor estimó que, en su caso, debía aplicarse la exención en el cobro del documento, con fundamento en el literal e) del artículo 5º de la Ley 1163 de 2007⁴⁸; es decir, por estar registrado en el *“Sisbén nivel 0”*, según una certificación expedida por Capital Salud EPS-S, que aportó como prueba.

Sin embargo, la entidad accionada no accedió a las pretensiones del demandante debido a que, en la base de datos del Sisbén, éste no se encontraba registrado.

3. El Juzgado de instancia negó el amparo solicitado puesto que la Registraduría había contestado en debida forma la petición del accionante, quien, además, no acreditó su inclusión en la base de datos del Sisbén.

48 **L. 1163/07, artículo 5º. Exenciones al cobro.** *“De conformidad con las disposiciones vigentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en los siguientes casos: a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez; b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez; c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente; d) Personal desmovilizado previa certificación del organismo competente; e) Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez; f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación; g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil.”*

Adicionalmente, el Juzgado indicó que al actor se le había entregado una contraseña, mientras se tramitaba su cédula de ciudadanía.

La Sala de Revisión solicitó algunas pruebas adicionales y vinculó al proceso al Departamento Nacional de Planeación y a las Secretarías Distritales de Integración Social y de Salud.

De las respuestas de las entidades puede inferirse que existe una categoría en el ordenamiento jurídico colombiano que al parecer, según el Legislador, *i)* ampara a cierto grupo poblacional vulnerable bajo el apelativo de “*Sisbén 0*”, pero que a la vez, *ii)* es una categoría a la que el DNP no le da ningún reconocimiento a través de su base de datos, y *iii)* que las entidades territoriales a través de sus dependencias (en este caso, la SDIS) sí avalan y certifican, sobre el establecimiento de unas listas censales, que tienen un propósito restringido y dirigido básicamente a la protección en salud de estos ciudadanos, pero cuyo contenido o reconocimiento, no forma parte del Sistema de Identificación de población vulnerable, Sisbén.

4. A partir de los antecedentes reseñados, en la presente acción de tutela esta Sala de Revisión debe establecer, en **primer lugar**, si ¿la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, a no ser discriminado y a la personalidad jurídica de Julián Armando Miranda Gutiérrez, quien es habitante de la calle, al negarse a expedir de manera gratuita un duplicado de su cédula de ciudadanía, bajo el argumento de su no inclusión en el “*Sisbén nivel 0*”, a pesar de que el actor pertenece a uno de los grupos poblacionales más vulnerables de la Capital?

Y en **segundo lugar**, si ¿las distintas entidades que administran y coordinan el Sisbén, vulneran los derechos fundamentales de la población habitante de la calle, al no consagrar métodos de inclusión de esta población en las bases de datos de los potenciales beneficiarios de los servicios sociales en el país, dado que la Ley 1163 de 2007, reconoce para estas personas algún tipo de prestación, como ocurre al señalar la existencia del Sisbén nivel 0 (literal *e*) art. 5º), mientras que el DNP, la Registraduría y las demás entidades involucradas alegan la inexistencia de tal rango?

5. Para resolver los problemas planteados, resulta necesario para esta Corporación abordar, entonces, los siguientes temas concretos: *i)* La condición de sujetos de especial protección constitucional de los habitantes de la calle. *ii)* El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la cédula de ciudadanía de los habitantes de la calle. Y *iii)* los trámites que debe efectuar un habitante de la calle para lograr la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía.

Protección especial a la población habitante de la calle. Fundamento constitucional y reiteración de jurisprudencia

6. Inicialmente, los habitantes de la calle, en algunas ocasiones también

llamados población en situación de *indigencia*⁴⁹, fueron definidos por esta Corte como todas aquellas personas que debido a las condiciones especiales de pobreza y desigualdad social en las que se encontraban, carecían de los recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y “*no contaban con redes de apoyo familiar o social*”⁵⁰.

Esa definición fue recogida por el artículo 2º de la Ley 1641 de 2013⁵¹, que consagró que un habitante de la calle es toda persona que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria “***y, que ha roto vínculos con su entorno familiar***”. En ese artículo también se indicó que quien habita en la calle, “*no cumple con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano*”.

7. Este artículo fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corte, quien mediante sentencia **C-385 de 2014**⁵², declaró la inexecutable del aparte subrayado, por considerarlo violatorio de la igualdad. En esa ocasión la Sala Plena explicó que tanto la noción de *indigente*, como la de *habitante de la calle* se sirven de un componente **socioeconómico**, que hace énfasis en la situación de pobreza, y de otro componente **geográfico**, que advierte sobre su presencia en el espacio público urbano en donde transcurre la vida de esas personas o grupos. Sin embargo, la definición legal traía un componente adicional relacionado con la ruptura o no de los nexos familiares.

Así, en cuanto a las relaciones familiares de estas personas, la Corte observó que pueden romperse o conservarse, sin que ello incida de manera decisiva en la calificación como habitante de la calle, puesto que esta situación se define a partir de los criterios socioeconómicos y geográficos referidos. En la sentencia se explicó que muchas veces los habitantes de la calle conservan sus relaciones familiares, pero sus allegados carecen de medios para brindarles apoyo material, o todos sus miembros comparten la situación de indigencia,

49 Según algunos académicos, los conceptos de “habitantes de la calle” e “indigentes” son a menudo confundidos, pues el primero hace referencia a las personas que habitan en la calle, pero que tienen la posibilidad física y mental de buscar y desarrollar actividades que les permiten sobrevivir y de modos muy precarios resolver algunas de sus necesidades básicas; sin embargo, “*cuando se habla de indigencia ‘se hace referencia a una categoría económica, la cual indica un estado en el que un individuo es carente de recursos para alimentarse, vestirse, entre otras necesidades básicas que no son satisfechas’ (Gronnemeyer, 1996)*”. CORREA ARANGO, Marta Elena. *Para una nueva comprensión de las características y la atención social a los habitantes de calle*. En la Revista Eleuthera. Vol. 1, Enero – Diciembre 2007, págs. 91-102.

50 T-533 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

51 “*Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones*”.

52 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En la sentencia se explicó que:

“*En este orden de ideas, el literal b) del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013 al contemplar como elemento de la definición del habitante de la calle la exigencia de haber “roto vínculos con su entorno familiar”, incurre en inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad, manifiesta en el trato discriminatorio que afecta a las personas en situación de habitantes de la calle que mantienen algún vínculo con su familia o que han conformado alguna en el espacio en donde desarrollan sus vidas, pues a causa de esta circunstancia, propicia su exclusión injustificada de los programas de protección dirigidos al sector poblacional del que hacen parte. // En otros términos, cabe concluir que el segmento demandado introduce una clasificación de las que se han denominado underinclusive statute, por cuanto, siendo la totalidad de habitantes de la calle sujetos de la especial protección que la Carta ordena, la exigencia de haber roto nexos con el entorno familiar deja por fuera a quienes, sin dejar de pertenecer al grupo vulnerable, conservan esos nexos familiares, lo que implica que la definición legal impide la inclusión de todas las personas merecedoras de la misma protección, debido a lo cual reduce el ámbito de los protegidos en contra del derecho a la igualdad.*”

de modo que no en todos los casos el hecho de habitar en la calle está precedido de una ruptura abierta y radical con el entorno familiar. Por esa razón, la Corte encontró que ese parámetro no podía ser definitorio, menos aún, si de él dependía la inclusión de determinado número de personas en la ejecución de las políticas públicas establecidas por la referida Ley.

En conclusión, hoy en día un **habitante de la calle** es todo aquel que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria, y no cuenta con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.

8. Ahora bien, establecida la definición de habitante de la calle, es importante reflexionar acerca de las dinámicas de exclusión y marginación que se dan en nuestros contextos sociales.

En efecto, debido a las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los habitantes de la calle, muchas sociedades, históricamente, los han excluido de su funcionamiento básico, ya que, se atiende a lógicas de marginación y exclusión. Por esa misma razón, los habitantes de la calle, en ese tipo de sociedades, han sido considerados como “*disfuncionales*”, pues se parte de la idea de que estas personas asumen estilos de vida “*inapropiados*”, como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, entre otros, “*que atentan contra la tranquilidad y la seguridad ciudadanas*”⁵³.

Claramente, esa idea parte de una visión profundamente individualista de la sociedad, que entrega toda la responsabilidad de la exclusión, a los marginados, y absuelve al Estado y/o a los modelos económicos y sociales privados de asumir cualquier compromiso al respecto. En este tipo de estructuras, la sociedad no se hace responsable por las desigualdades sociales y económicas que ella misma crea sino que, generalmente, criminaliza y excluye a la población habitante de la calle, por su condición de tal, como una forma de enfrentar la situación.

9. Esta idea ha estado presente por mucho tiempo en la sociedad colombiana⁵⁴, tanto así que por décadas el Estado mismo se abstuvo de asumir directamente la obligación de enfrentar el fenómeno de la exclusión y la marginación de los habitantes de la calle, dejando esa tarea en cabeza de instituciones como las iglesias o las organizaciones sociales, caritativas o de beneficencia.

53 CORREA ARANGO, Marta Elena. *Para una nueva comprensión de las características y la atención social a los habitantes de calle*. En la Revista Eleuthera. Vol. 1, Enero – Diciembre 2007, págs. 91-102.

54 Así lo ha reconocido esta Corte en varias de sus sentencias. Para citar un ejemplo (T-426 de 1992), al justificar la exigibilidad inmediata y por tutela del derecho al mínimo vital de personas en situación de indigencia extrema, se reconoció con ello se busca “*garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el “déficit social”. El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades.*”

10. Sin embargo, el Constituyente en 1991, al ser consciente de que la superación de la exclusión social y económica de muchos colombianos era una tarea en la cual el Estado debía jugar un papel fundamental, consagró fórmulas jurídicas que establecían la obligación que tiene el Estado de promover y propiciar condiciones equitativas de vida digna para todos los habitantes del territorio nacional, en especial aquellos sujetos en condiciones de vulnerabilidad mayor, como por ejemplo, los habitantes de la calle⁵⁵.

11. Así, el **artículo 1º** de la Constitución estableció que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la **solidaridad de las personas** que lo integran y en la prevalencia del interés general. De la misma forma, el **artículo 2º** Superior consagró los deberes del Estado frente a los ciudadanos, dentro de los cuales, está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Para esta Corte, esa fórmula implicó que en Colombia se pudiera exigir de las autoridades estatales actuaciones concretas, directas e inmediatas, dirigidas a garantizar la efectividad y la vigencia de los derechos fundamentales de las personas y el respeto de su dignidad humana. Este argumento fue explicado por esta Corporación en la sentencia **T-149 de 2002**⁵⁶, 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.

[...]

55 Según algunos académicos, este concepto de vulnerabilidad social “nos ayuda a dimensionar el fenómeno del habitante de la calle”, entendiéndolo como “la incapacidad de las personas para movilizar recursos que les permitan evitar el deterioro de sus condiciones de vida y aprovechar las estructuras de oportunidades existentes. Dicha incapacidad les impide, a su vez, alcanzar formas y niveles de integración y movilidad en la sociedad, situación que genera grupos segmentados”. CORREA ARANGO, Marta Elena. *Ibíd.*

56 M. P. 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. Ver también T-929 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa

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.” (Negrilla fuera del texto original)

12. Como complemento de lo anterior, el **artículo 13** constitucional estableció que el Estado tiene un deber de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, para lo cual deberá i) promover condiciones para que la *igualdad* entre los ciudadanos colombianos sea real y efectiva, y ii) adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados.

Así, en referencia a la situación de pobreza extrema y desigualdad social en la que viven los habitantes de la calle en Colombia, esta Corte ha entendido que esos fenómenos, sin duda, atentan contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales; por lo cual, “*sus causas estructurales [deben ser] combatidas mediante políticas legislativas y macro - económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.*”⁵⁷

13. Según lo manifestado, puede decirse entonces que nuestra Constitución “*es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores*”⁵⁸. Así, en el caso de los habitantes de la calle, se reconoce que son miembros de nuestra comunidad que resultan desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos y marginados de la participación política, lo que a su vez genera para ellos, condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona. Ese reconocimiento conlleva a que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para, en la medida de lo posible, modifiquen la realidad descrita.

14. En consonancia con lo anterior, la Constitución de 1991 también consagró normas de las cuales se pueden desprender, de manera más concreta, derechos

57 T-533 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

58 T-533 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

subjetivos en cabeza de las personas habitantes de la calle. Así, según lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, dadas las condiciones socioeconómicas en que se encuentra esa población, existen diversos mecanismos tendientes a garantizarles los servicios públicos básicos de salud (**artículo 49**⁵⁹), la seguridad social integral (**artículos 48**⁶⁰), el subsidio alimentario (**artículos 46**⁶¹), entre otros derechos.

15. Frente al **derecho a la salud** de los habitantes de la calle y su efectividad, por ejemplo, existen múltiples pronunciamientos emitidos por esta Corte⁶², de los cuales se deduce una línea jurisprudencial clara y consistente que establece que, ante la ausencia de recursos económicos y redes de apoyo familiar, el Estado debe suplir de manera inmediata las necesidades de atención en salud de los habitantes de la calle.

Así por ejemplo, entre muchas, la sentencia **T-533 de 1992**⁶³, estudió una acción de tutela interpuesta por una persona de 63 años, quien padecía de una enfermedad ocular por la cual no podía trabajar y requería con urgencia de una operación en sus ojos. El accionante no contaba una red de apoyo familiar y carecía de recursos económicos, por lo que en esa ocasión la Sala fijó unos criterios⁶⁴, a partir de los cuales, se pudo identificar que esa persona se encontraba en estado de *indigencia absoluta*, y en esa medida, requería un apoyo institucional para suplir sus necesidades, en especial, frente a la **prestación del servicio de salud**. En efecto la Corte explicó:

“La solidaridad y el apoyo a la persona que se encuentra en situación de indigencia y sufre quebrantos de salud corresponde prioritariamente a la familia. Los miembros de ésta, determinados por la ley, tienen la obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes próximos.

59 **ARTÍCULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (...)

60 **ARTÍCULO 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. (...)

61 **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**.

62 Ver entre muchas otras las sentencias T-533 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-046 de 1997, M. P. Hernando Herrera Vergara; T-1330 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza; T-436 de 2003 y T-211 de 2004, en ambas M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-119 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-057 y T-232 de 2011, en ambas M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-266 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos.

63 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

64 Los criterios fueron: “(i) incapacidad absoluta de la persona de valerse por sus propios medios; (ii) existencia de una necesidad vital cuya no satisfacción lesiona la dignidad humana en sumo grado; (iii) ausencia material de apoyo familiar...”.

No obstante, si la familia se encuentra en imposibilidad material de apoyar a uno de sus miembros, no pueden quedar éstos irremediablemente abandonados a su suerte. El Estado, en desarrollo de sus fines esenciales, está en el deber constitucional de proteger efectivamente los derechos de la persona, correspondiendo a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio y, al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares (CP art. 2).”

En igual sentido la sentencia **T-211 de 2004**⁶⁵, estudio un caso en el cual una persona que vivía en la calle y que padecía de una úlcera gástrica sangrante por alcoholismo, estaba solicitando una atención integral en salud (desintoxicación, rehabilitación psiquiátrica y manejo físico). Allí se indicó que:

“Sobre la protección especial que la propia Constitución otorga a las personas que se encuentran en la situación del señor Boris Quiñones [el accionante], la Corte Constitucional en Sentencia T-436 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil sostuvo, que la condición de indigencia limita los valores y principios que la misma Constitución pretende amparar, y por tanto, la persona que la padece no está en capacidad de velar por su propia existencia; son entonces la sociedad y el Estado a quienes les asiste la responsabilidad de procurar la protección a la que hacen expresa referencia los artículos 13 de la Constitución (sic)....

*La condición de indigencia entonces, atenta de forma directa contra los derechos fundamentales, colocando a la persona en una situación de debilidad manifiesta, que se agrava no sólo por su precaria situación económica, sino también cuando tal estado de indignidad se acompaña de una crítica afectación de la salud física o mental. Frente a estas circunstancias, es cuando el Estado debe responder, interviniendo de manera directa e inmediata a fin de brindar protección a quienes hacen parte de esos sectores marginados. Así lo dispone el artículo 13 C.P., con lo cual se obliga a que los indigentes sean objeto de un trato preferente, **principalmente en lo relacionado con la atención a su salud**”* (Negrilla fuera del texto original).

En un pronunciamiento más reciente, la **T-266 de 2014**⁶⁶, esta Corte reiteró que, *“con fundamento en el artículo 49 de la Constitución, se desarrolló un régimen legal encaminado a garantizar el acceso de todas las personas a la salud y sus diferentes modalidades de prestación, con lo cual se asegura que los grupos más marginados de la sociedad, **incluidas las personas en condición de extrema pobreza y los habitantes de la calle** que no están en capacidad de cumplir con los requisitos exigidos por la ley, tengan la posibilidad de acceder a la salud como derecho, y a los servicios médicos por*

65 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

66 M. P. Alberto Rojas Ríos.

*ellos requeridos, como parte de la justicia social que orienta al Estado social de derecho*⁶⁷” (Negrilla fuera del texto original).

16. Ahora bien, frente a la protección al **derecho de subsistencia o mínimo vital de los habitantes de la calle**, también existe una línea jurisprudencial sólida y reiterada, en especial, en torno a la entrega de subsidios para adultos mayores en situación de indigencia y/o inclusión de éstos en programas sociales⁶⁸.

En efecto, en la sentencia **T-426 de 1992**⁶⁹, se reconoció por primera vez el derecho a la subsistencia de la población en estado de *indigencia*, a partir de una interpretación sistemática del valor de la solidaridad y los derechos constitucionales a la vida, a la salud, al trabajo y a la seguridad social.

Posteriormente, en la sentencia **C-1036 de 2003**⁷⁰ la Corte Constitucional resaltó la especial protección que merecen los *ancianos indigentes* y, reiteró que *“el subsidio alimentario para ancianos indigentes es compatible con el deber de solidaridad que consagran los artículos 1 y 95 de la Carta Política, y encuentra respaldo en el artículo 13 Superior que establece el deber estatal de protección especial hacia aquellas personas ‘que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta’*⁷¹”.

Haciendo resonancia de lo anterior, en la sentencia **T-900 de 2007**⁷², la Corte estudió un caso de una señora en *condición de indigencia*, de 79 años de edad, que interpuso acción de tutela contra la Alcaldía de Popayán al considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna y a la especial protección a las personas de la tercera edad al negarle el subsidio que otorgaba el entonces Ministerio de la Protección Social a los adultos mayores. Allí se precisó que:

“De conformidad con los artículos 13 y 46 de la Carta, las personas de la tercera edad tienen un derecho constitucional a una protección mínima frente al desempleo, y a la falta de vivienda, de educación y

67 Cfr. Sentencia T- 323 de 2011

68 En la sentencia **T-1330 de 2001**, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza, se tuteló el derecho al mínimo vital y a la salud de un adulto mayor en situación de discapacidad, cuyo estado de salud era muy grave al no estar siendo atendido por el Sisbén en virtud de la calificación otorgada. En esa ocasión se ordenó a las diversas instituciones estatales, hacer frente a la situación de debilidad manifiesta en que se encontraba el actor y proveerle de servicios de salud, habitación, cuidado y alimentación. Así mismo en la **T-684 de 2002**, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en la cual la Corte ha admitido que los derechos de las personas en situación de indigencia pueden concretarse y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación cuando el accionante se encuentra en una *situación de extrema indigencia*. La **T-649 de 2004**, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, en la cual la Corte revisó la acción de tutela interpuesta contra el Ministerio de Defensa Nacional por un accionante de 96 años de edad que se encontraba en un completo estado de indigencia y solicitaba un subsidio creado a favor los veteranos sobrevivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú por la Ley 683 de 2001. Ver también: C-1036 de 2003 y T-523 de 2006, en ambas, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-646 de 2007 y T-900 de 2007, en ambas, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza; T-413 de 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

69 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

70 MP. Clara Inés Vargas Hernández. Criterios reiterados en la sentencia T-225 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

71 Sentencia T-029 de 2001. MP Alejandro Martínez Caballero.

72 M. P. Manuel José Cepeda Espinoza.

de alimentación. Derecho que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, adquiere el carácter fundamental⁷³ cuando, según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad.”

17. Otros derechos reconocidos a la población habitante de la calle, por parte de la jurisprudencia de esta Corporación han sido el **derecho de petición**⁷⁴ y el derecho a la **personalidad jurídica**⁷⁵, del cual se hará referencia especial, debido a su relevancia, en este caso concreto, a continuación:

El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la obtención de la cédula de ciudadanía por parte de los habitantes de la calle

18. La Constitución de 1991, en su artículo 14 estipuló que *“toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”*. En concordancia con lo anterior, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁶ consagró, en su artículo 16, que *“todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”*. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Pacto de San José*), instituyó en su artículo 3º el mismo derecho⁷⁷.

19. En desarrollo de esos postulados del derecho constitucional e internacional, esta Corte ha definido la personalidad jurídica como un derecho fundamental, que brinda a los seres humanos, y a algunas entidades jurídicas, la posibilidad de individualizarse como sujetos de derechos y obligaciones y les permite hacer uso de los llamados *“atributos de la personalidad”*.

Según la legislación colombiana, los atributos de la personalidad jurídica son, entre otros: i) *el nombre o razón social*, que sirve para la identificación e individualización de las personas, ya sean naturales o jurídicas; ii) *la capacidad*, que es la aptitud que tiene las personas de ser sujetos de obligaciones y/o derechos; iii) *el domicilio*, que se refiere al lugar de residencia permanente de una persona; iv) *la nacionalidad*, que es el vínculo jurídico que tiene la persona con un Estado determinado; v) *el patrimonio*, que son el conjunto de bienes y obligaciones que posee el sujeto de derecho; y vi) *el estado civil*, que define la situación particular de las personas, en este caso sólo de las naturales, respecto de su familia, la sociedad y/o el Estado⁷⁸.

⁷³ Ver, entre otras, la sentencia T-1139 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

⁷⁴ Ver sentencia T-166 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza.

⁷⁵ Ver sentencias T-929 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa y T-108A de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁶ Este Tratado fue adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas y aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

⁷⁷ Este Tratado fue aprobado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

⁷⁸ Existen varias sentencias proferidas por esta Corte, mediante las cuales ha analizado varios de los atributos de la personalidad jurídica, así, por ejemplo: en la **T-485 de 1992**, M. P. Fabio Morón Díaz, se analizó la relación entre el reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a ser inscrito en el registro civil de nacimiento. En la **T-090 de 1995**, M. P. Carlos Gaviria Díaz, se trató la relación que existe entre el derecho

20. Concretamente, respecto de la relación entre el derecho constitucional al reconocimiento de la personalidad jurídica y los atributos de la personalidad, este Tribunal, en sentencia **C-109 de 1995**⁷⁹, afirmó:

“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....”.

21. Ahora bien, por medio de la sentencia **C-511 de 1999**⁸⁰, esta Corporación identificó que existe una estrecha relación entre el derecho de los colombianos al reconocimiento de la personalidad jurídica y la obtención de su cédula de ciudadanía⁸¹. Así ese fallo precisó que la cédula de ciudadanía cumple, particularmente, tres funciones específicas que son: i) identificar a las personas, ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la vida política del país.

De lo anterior se deduce que para el ejercicio y goce de algunos de los atributos de la personalidad jurídica (por ejemplo, el nombre, la nacionalidad o la capacidad), la cédula es un documento indispensable. Así mismo, es necesario para el desarrollo de la actividad civil y política de una persona en sociedad. Por ello, el mencionado fallo resaltó que:

“la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a

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 la sentencia **C-109 de 1995**, M. P. Alejandro Martínez Caballero, se explicó que la filiación también es un atributo indisoluble de la personalidad jurídica. En la sentencia **T-594 de 1993**, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, se estudió la relación entre el nombre y la personalidad jurídica.

⁷⁹ Sentencia C-109 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁰ M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸¹ En esta sentencia se estudió el artículo 65 del Decreto-ley 2241 de 1986, Código Electoral, que imponía a los ciudadanos el cobro por la renovación de la cédula de ciudadanía, por lo cual, el demandante la acusaba de transgredir, entre otros, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política. La Corte analizó 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 inexequibilidad de la norma demandada.

las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.”

22. Debido al anterior fundamento, esta Corte se ha ocupado en varias oportunidades de revisar múltiples acciones de tutela insaturadas en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por diversos problemas surgidos en relación con el documento de identidad de las personas⁸². Sin embargo, dado que el presente caso está relacionado específicamente con el derecho de los habitantes de la calle al reconocimiento de su personalidad jurídica a través de la obtención de su cédula de ciudadanía, se reseñaran sólo las sentencias T-929 de 2012 y T-108A de 2014, relacionadas con ese tema.

23. Así, esta Corte, mediante sentencia **T-929 de 2012**⁸³, conoció de un caso en el que una mujer adulta mayor en *condición de indigencia*, con el apoyo de las autoridades municipales, solicitó a la Registraduría la expedición de su cédula de ciudadanía, entre otras razones, porque la necesitaba para reclamar un subsidio económico destinado a los ancianos en estado de extrema pobreza.

La entidad accionada le asignó un número de cédula de ciudadanía, le expidió una contraseña y le indicó que el documento laminado se lo entregarían en seis meses, aproximadamente. Sin embargo, el documento de identidad no fue entregado a la accionante, debido a que la Registraduría Nacional del Estado Civil encontró que a la actora ya se le había expedido una cédula de ciudadanía en el año 1959. Por ello, procedió a cancelar el número de cédula reciente, para evitar un caso de doble cedulação, y le indicó a la señora que debía solicitar la renovación del cupo numérico asignado en 1959.

En la sentencia se reiteró la especial protección constitucional que existe sobre los adultos mayores en situación de extrema pobreza, y se reseñaron varias sentencias en las cuales se protegía el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Finalmente, la Corte determinó que la entidad accionada había vulnerado el derecho a la personalidad jurídica de la anciana en

⁸² Por ejemplo, en la sentencia **T-964 de 2001**, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, de petición y a elegir y ser elegidos de varios accionantes, debido a que estaban siendo vulnerados por la demora de la Registraduría Nacional del Estado Civil en expedir sus cédulas de ciudadanía. Así mismo, en la sentencia **T-497 de 2006**, M. P. Jaime Córdoba Triviño, 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. Ver entre muchas otras las sentencias **T-042 de 2008**, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; **T-963 de 2008**, M. P. Jaime Araujo Rentería; **T-006 de 2011** y **T929 de 2012**, en ambas, M. P. María Victoria Calle Correa; **T-763 de 2013**, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; **T-108A de 2014**, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸³ M. P. María Victoria Calle Correa.

condición de indigencia, ya que la inoportuna expedición de la cédula (más de 3 años) limitaba su derecho a estar identificada y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos. Igualmente, constató la afectación a su mínimo vital, puesto que la actora requería del documento para reclamar el subsidio económico, y reiteró el derecho que tenía a ser oída en el trámite de la cancelación de una de sus cédulas con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso para ejercer su defensa. Dentro de las conclusiones de ese fallo se encuentran:

“... 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; y 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.”

24. Posteriormente, en sentencia **T-108A de 2014**⁸⁴, esta Corte conoció de un caso en el cual un habitante de la calle que padecía de trastornos mentales, cuyos derechos fueron agenciados por una institución privada sin ánimo de lucro, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil⁸⁵ la expedición de su registro civil de nacimiento y de su cédula de ciudadanía, entre otras razones, porque esos documentos eran necesarios para acceder a los diversos servicios ofrecidos por el Estado para la población habitante de la calle y en situación de discapacidad mental.

La Registraduría indicó que el accionante debía iniciar un trámite de expedición de un registro civil de hijo de padres desconocidos, para lo cual era necesario que presentara un dictamen de medicina legal, en el cual constara la edad presunta y el “*certificado de oriundez*” de la persona. Sin embargo, esto era una carga desproporcionada para una persona en situación de discapacidad mental, que además era habitante de la calle.

En ese fallo, la Sala de Revisión reiteró la jurisprudencia en torno a la protección especial sobre las personas en situación de discapacidad mental, y analizó la garantía de los derechos a la salud y a la personalidad jurídica de estas personas. Frente al derecho aquí analizado, se indicó:

“...el derecho a la personalidad jurídica supone el reconocimiento de la existencia de un individuo, sujeto de derechos y obligaciones, cuya calidad apareja un vínculo inescindible con el Estado y sus

⁸⁴ M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁵ También se demandó al Hospital Departamental de Villavicencio E. S. E., debido a que suspendió la atención psiquiátrica que había prestado al agenciado.

semejantes, en el que el concepto de persona adquiere una connotación singularizadora, con respecto de quienes revisten igual condición; pero, al mismo tiempo, equiparadora, en relación con el trato que merecen de los distintos estamentos –públicos y privados– adheridos al conglomerado social.

Por otro lado, es menester precisar que el documento de identidad constituye una parte primordial de dicho derecho, pues representa, materialmente, la prueba de la voluntad estatal de reconocer la existencia jurídica a su portador y, consecuentemente, de atribuirle una capacidad específica, necesaria para el ejercicio de ciertas facultades normativamente amparadas por la Constitución, la ley y otras disposiciones.”

Con base en esos fundamentos, la Corte determinó que la entidad accionada había vulnerado el derecho a la personalidad jurídica del habitante de la calle, en tanto impuso unas cargas administrativas que, si bien pueden ser asumidas por la mayoría de los administrados, representaban en el caso concreto una desproporción inadmisibles en un Estado Social de Derecho.

25. Después de ver desde ópticas diversas cómo esta Corporación ha reconocido el derecho a la personalidad jurídica de los habitantes de la calle, se debe evaluar en concreto cómo, desde la práctica, se accede a ese derecho y en particular a la obtención de la cédula de ciudadanía, dada la incongruencia que se evidencia entre el actuar de las entidades involucradas, el reclamo del solicitante y la consagración normativa en cuestión.

Trámites que debe efectuar un habitante de la calle para lograr la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía.

26. Según el artículo 26 del Decreto-Ley 2241 de 1986 (“*por el cual se adopta el Código Electoral*”), el Registrador Nacional del Estado Civil tienen, entre otras, las funciones de: “4. Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad” y “11. Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación de altas, bajas y cancelación de cédulas y tarjetas de identidad”.

En ese mismo Decreto, se establece que los Registradores Municipales, Especiales o Auxiliares son los competentes para resolver, de forma directa, las solicitudes de los ciudadanos cuando buscan la expedición de un duplicado de su cédula de ciudadanía.

27. Para iniciar con el trámite de la expedición de un duplicado de la cédula, una persona debe cumplir ciertos requisitos, así: *i)* ser colombiano de nacimiento o por adopción; *ii)* presentarse personalmente en las instalaciones de alguna Registraduría municipal, especial o auxiliar, en el territorio nacional, o en el respectivo consulado si la persona se encuentra en el exterior; *iii)* presentar una denuncia por pérdida o robo de su cédula de

ciudadanía; iv) conocer su número de identificación; y v) acreditar el pago a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por concepto de la expedición de un duplicado de la cédula.

28. En relación con este último requisito y con el fin de regular las tasas por la prestación de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Congreso de la República expidió la **Ley 1163 de 2007**. Así, en dicha Ley se indicó que existía una carga monetaria⁸⁶ en cabeza de los ciudadanos que solicitaran ante la entidad el trámite de diversos asuntos, dentro de los cuales está incluido el de la expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía, por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular⁸⁷.

Esta regla general que obliga a la ciudadanía a pagar por los costos que generan los servicios que la Registraduría Nacional presta, tiene unas excepciones consagradas en el artículo 5º de la referida Ley 1163 de 2007, cuyo texto indica:

*“Artículo 5º. Exenciones al cobro. De conformidad con las disposiciones vigentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en los siguientes casos: a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez; b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez; c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente; d) Personal desmovilizado previa certificación del organismo competente; e) **Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez;** f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación; g) **En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil.**”* (Negrilla fuera del texto original)

29. Como se puede deducir de la norma, existen algunas causales que tienen en cuenta la situación particular de determinados grupos poblacionales, para consagrar la exención en el cobro. En efecto, los literales c), d), e) y g) estipulan hipótesis que hacen referencia a situaciones de desplazamiento o desmovilización y/o a condiciones socioeconómicas, que justifican la exoneración⁸⁸.

En esa medida, al estar los habitantes de la calle en una situación socioeconómica desventajosa que, en muchas ocasiones, les impide satisfacer sus necesidades básicas diarias y que, por ende, también les imposibilitaría pagar el costo por el duplicado de su cédula de ciudadanía, cabe preguntarse

⁸⁶ Que la Ley define explícitamente como una obligación tributaria.

⁸⁷ Artículo 1º L. 1163/07. Los artículos 2º, 3º y 4º de la referida Ley regulan los principios, los elementos de las tasas reguladas y las tarifas de las mismas, respectivamente.

⁸⁸ Sin ahondar en el tema, es claro para esta Sala que la norma consagra acciones en favor de las personas desplazadas, desmovilizadas, pertenecientes al Sisbén o en *situaciones especiales*, que tienen justificación constitucional, pues son desarrollo de los mandatos previstos, entre otros, en el artículo 13 Superior.

¿dónde podría ubicarse este grupo poblacional en esta norma jurídica?; en otras palabras, ¿cómo puede un habitante de la calle solicitar la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía?

Téngase en cuenta que el debate presentado por las distintas entidades intervinientes se ciñe a establecer de un lado, que este grupo poblacional sí está amparado por la excepción de pago que se predica de la ley; y del otro, en que al parecer no hay claridad en el alcance que se le debe dar a la misma ley para determinar si estas personas pertenecen o no al Sisbén nivel 0, por las limitaciones que alega el DNP en la presentación de sus datos. Bajo estos supuestos, se pueden resolver los interrogantes previamente planteados desde dos vías distintas:

30. La **primera** es la señalada por la causal g) de artículo 5° citado, que hace referencia a situaciones especiales reguladas por el Registrador. Así, en desarrollo de esta facultad, en 2008 se expidió la Resolución número 6303 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, *“por la cual se dictan disposiciones con relación a la expedición de duplicados y rectificaciones de Cédulas de Ciudadanía, Tarjetas de Identidad, y copias de Registros Civiles para la población vulnerable atendida por la Unidad de Atención a la Población Vulnerable UDAPV”*.

En dicha Resolución se resolvió **exonerar del pago** de duplicados y rectificaciones de cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad, y copias de registros civiles que se expidan a la población atendida por la UDAPV. Allí mismo se indicó que para acceder al reconocimiento de ese beneficio, se debía acudir a la Coordinación de la UDAPV, y llevar una certificación de la condición de vulnerabilidad de la persona, expedida por la autoridad municipal competente o por el Ministerio Público.

Aparentemente es claro que en todos los municipios de Colombia debe existir una entidad o dependencia que certifique a las personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad, ya sea, perteneciente a la administración municipal o al Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales.

31. La **segunda** vía, que fue la usada por el actor en el presente caso, es la señalada por la causal e) del artículo 5° de la Ley 1163 de 2007. En este caso, el habitante de la calle debe certificar su inscripción y registro en el Sisbén nivel 0, 1 o 2. Esta carga, *prima facie*, parece razonable y proporcionada; sin embargo, como se verá, el trámite de la certificación de la inscripción en el Sisbén tiene complicaciones, que pueden llegar incluso, a imposibilitar el ejercicio de los derechos de los habitantes de la calle, en relación con el reconocimiento de su personalidad jurídica.

32. En efecto, de las pruebas recaudadas en este proceso se puede extraer que el **Sisbén** es un instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables del país. Su objetivo general es *“establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y*

uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional”⁸⁹.

Esta herramienta fue diseñada por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas sociales y en la actualidad es implementada por el Departamento Nacional de Planeación, DNP. De manera general, la base de datos del Sisbén es administrada por el DNP, quien a su vez, se nutre de la información que le es entregada por las entidades territoriales en todo el país.

33. La inclusión en el Sisbén depende del diligenciamiento de una ficha de clasificación socioeconómica o encuesta, que se ejecuta en la *residencia habitual* del aspirante. Sin embargo, en el caso de los habitantes de la calle evidentemente no cuentan con una unidad de vivienda identificable, este instrumento de focalización se aplica a través de los llamados *listados censales* que son administrados por las entidades territoriales⁹⁰.

La certificación de inclusión en el Sisbén, por regla general, puede ser obtenida a través de la página web del programa (www.sisben.gov.co). Sin embargo, como le ocurrió al accionante en la presente acción de tutela, en esa base de datos a nivel nacional no aparecen aquellas personas que están *incluidas* en el Sisbén a través de los *listados censales*, sino, sólo aquellas que diligencian la referida ficha de clasificación o encuesta.

Lo anterior significa que ningún habitante de la calle en el país aparece en la base de datos del Sisbén a nivel nacional. Esto es particularmente problemático, porque la ley establece la existencia del “Sisben 0” y genera, en favor de los grupos pertenecientes a ese nivel ciertos beneficios legales y, a la par, hay entidades del Estado que, en la práctica, acreditan la pertenencia de tales grupos poblacionales a ese nivel del Sisbén.

En estos casos, entonces, ¿qué debe hacer un habitante de la calle para certificar su inclusión en ese sistema de información? La respuesta parecería estar dirigida ante estas realidades, en últimas, a la entidad que elabora o certifica su inclusión en los respectivos listados censales en cada municipio. No obstante, ello tampoco parece resolver el problema.

En efecto, los referidos listados censales son utilizados por las entidades territoriales para identificar a los habitantes de la calle y brindarles el servicio de salud, a través del régimen subsidiado. Por ello a las personas incluidas en esos listados se las denomina “*ficha Sisbén nivel 0*”. Empero, ni la certificación que les ofrecen la EPS-S, ni la que indica que están incluidos en los listados censales, emitida por la entidad territorial responsable, es aceptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil para aplicar la causal e) del artículo 5° de la Ley 1163 de 2007, ya que esa entidad basa toda su

⁸⁹ Tomado de: <https://www.sisben.gov.co/ElSisb%C3%A9n.aspx#.VOeO5fnkevdl>, visitada el 18 de febrero de 2015.

⁹⁰ Artículo 24 L. 1176 de 2007.

información en el sistema de datos suministrado por el DNP, que como ya se dijo, no incluye los listados censales que manejan las entidades territoriales. De manera tal que los habitantes de la calle no tienen forma de certificar su inclusión en el Sisbén.

33. A partir de estas consideraciones se evidencia que en este sentido existe un déficit de protección para la población habitante de la calle y que además esa marginación agrava la situación de estas personas. Dejando claras estas ideas, esta Sala pasará a estudiar el caso concreto.

Análisis del caso concreto

Examen sobre la carencia actual de objeto en el presente asunto

34. Para iniciar el estudio del presente caso, es necesario verificar la existencia o no del fenómeno de **carencia actual de objeto**, debido a que una de las pretensiones del accionante, aparentemente está solventada. En efecto, según la planilla de entrega de cédulas de ciudadanía presentada por la Registraduría Nacional⁹¹, el 11 de septiembre de 2014, el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez reclamó su documento de identidad.

35. En esa medida, esta Sala recuerda que, según el numeral 4º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela resulta improcedente por carencia actual de objeto, “*cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho*”. La razón de ser de dicho numeral es la efectividad del amparo constitucional.

Es decir, se configura una carencia actual de objeto, cuando la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez de tutela **queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado**.

También ha indicado esta Corte que la carencia actual de objeto puede ocurrir por diversas situaciones que el juez debe verificar, como por ejemplo, el *hecho superado* o el *daño consumado*. **i) El hecho superado** se produce cuando antes de dictar el fallo de tutela, el juez constata que se reparó la amenaza o la vulneración del derecho cuya protección se reclama⁹². **ii) El daño consumado**, por su parte, supone que no se reparó ni se detuvo la vulneración del derecho, sino que, por el contrario, la falta de garantía produjo el perjuicio que precisamente se pretendía evitar.

Con todo, en los términos de la sentencia **SU-667 de 1998**⁹³, “*no es posible admitir como hecho consumado ni sostener para el caso la carencia actual de*

⁹¹ Visible a folio 80 del cuaderno de la Corte.

⁹² En este caso es importante que el juez verifique que efectivamente el derecho está vigente y protegido para la persona que solicitó la acción de tutela. Si es así, el juez no tendría la necesidad de emitir órdenes para proteger derechos y estaría correctamente configurada la figura.

⁹³ M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

objeto de la decisión judicial, cuando todavía, mediante la sentencia, es posible restablecer la efectiva vigencia de los derechos fundamentales violados”.

36. Teniendo en cuenta lo anterior, de manera preliminar, esta Sala podría encontrar que, ante la entrega del documento de identidad al accionante, cesa la vulneración a su derecho a la personalidad jurídica, por lo que, no tendría sentido continuar con el estudio de la presente acción, debido a la configuración de carencia actual de objeto por hecho superado. Sin embargo, en este punto, es necesario advertir que la pretensión del actor, tenía por objeto la obtención del documento de identidad **de manera gratuita**, en aplicación de la exención al cobro consagrada en el literal e) del artículo 5° de la Ley 1163 de 2007, y debido a su inscripción en régimen subsidiado “*con ficha de Sisben 0*”⁹⁴.

Así, como lo evidenció la Registraduría Nacional en una de sus respuestas⁹⁵, el trámite de la expedición del duplicado de la cédula del señor Miranda Gutiérrez “*se adelantó conforme al pago que acreditó el solicitante*”. Es decir, el actor efectivamente obtuvo su documento de identidad, pero el elemento esencial de su pretensión (**la gratuidad debido a su condición de vulnerabilidad social**), tuvo una resolución que desconoció su condición de sujeto de especial protección constitucional (pues pagó, cuando no debía), y que, como se verá, le impuso unas cargas que no le eran exigibles, en tanto fueron fruto de las incongruencias metodológicas y normativas generadas por el mismo Estado.

En esta medida, para la Sala lejos de repararse la vulneración al derecho del actor, lo que ocurrió fue una evidente falta de garantía que produjo el resultado que pretendía evitar. En esa medida, frente a la pretensión principal del accionante se configuró una **carencia actual de objeto por daño consumado**. Situación ésta que habilita a la Corte para entrar a estudiar de fondo el asunto y emitir órdenes al respecto.

Estudio de fondo

37. Después de analizados los elementos probatorios aportados al proceso, en relación a los problemas jurídicos propuestos, esta Sala encuentra que efectivamente la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la igualdad y a no ser discriminado del señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, al negarse a expedir de manera gratuita un duplicado de su cédula de ciudadanía, a pesar de que estuviera certificada su condición de habitante de la calle y de sujeto de especial protección constitucional.

Así mismo, esta Sala evidencia que la anterior responsabilidad no recae exclusivamente en la Registraduría Nacional, sino también en el DNP y las

⁹⁴ Según la certificación entregada al actor por la EPS-S Capital Salud y la información registrada en la base de datos distrital llamada “*comprobador de derechos*”.

⁹⁵ Visible a folio 129 del cuaderno de la Corte.

demás entidades que administran y coordinan el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén, dentro de las cuales se cuentan las entidades territoriales y sus dependencias respectivas.

Lo anterior, debido a que esas entidades, en especial el DNP, no han consagrado un método de inclusión de la población habitante de la calle en la base de datos del Sisbén a nivel nacional. Lo que resulta discriminatorio frente a ese grupo poblacional, en tanto incrementa las desigualdades sociales y económicas en que se encuentran, y perpetúa la situación de exclusión y marginación social en la que viven.

38. Para sustentar las anteriores afirmaciones, esta Sala entra a evaluar la problemática metodológica y normativa en la que se vio incurso el accionante.

En **primer** lugar, la **Registraduría Nacional del Estado Civil** alegaba que no podía aplicar la exención en el cobro del duplicado de la cédula al actor, en tanto la acreditación que él allegó no tenía soporte en la base de datos del Sisbén a nivel nacional.

Prima facie ese argumento podría ser aceptado como sustento de la actuación de los funcionarios de esa entidad estatal. Sin embargo, en Colombia los funcionarios públicos responden por sus acciones y sus omisiones y, en este caso, existían vías alternativas para lograr la protección de los derechos del habitante de la calle (en especial la reseñada en el fundamento 30 de esta providencia) que fue pasada por alto, a pesar de que la Personería Distrital puso de presente que se trataba de un sujeto perteneciente a un grupo poblacional vulnerable, debidamente certificado por la entidad responsable en el Distrito Capital, en este caso la SDIS.

Por ello, a pesar de los avatares en tanto a la inscripción o no en el Sisbén del accionante, la Registraduría no podía exigir al accionante el pago por el duplicado de su cédula de ciudadanía. Por lo anterior, esta Sala le ordenará a esa entidad que disponga las acciones pertinentes para devolver el dinero pagado por el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, por concepto de la expedición de un duplicado de su cédula de ciudadanía. Una vez se realicen las referidas acciones, el dinero deberá estar disponible para que el actor lo reclame en la Registraduría Auxiliar de Santafé, en el Distrito Capital.

Para hacer efectiva la devolución del dinero, esta Sala solicitará a la SDIS, a la Secretaría Distrital de Salud y/o a la Personería Distrital que si tienen alguna información o contacto con el habitante de la calle Julián Armando Miranda Gutiérrez, le informen sobre lo dispuesto en este fallo, para que si él así lo dispone reclame el dinero en la Registraduría Auxiliar de Santafé, en el Distrito Capital.

También se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, mientras el Departamento Nacional de Planeación efectúa las gestiones para la inclusión de la población habitante de la calle en el Sisbén, interprete que dentro de la expresión “*nivel o (cero)*”, consagrada en el literal e) del artículo

5° de la Ley 1163 de 2007, están incluidos todos los habitantes de calle que soliciten la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía a nivel nacional, en concordancia con el literal g) de la misma norma y la Resolución 6303 de 2008, expedida por la Registraduría.

39. En **segundo** lugar, como se evidenció en este providencia la razón de ser de la exclusión de la base de datos del Sisbén a nivel nacional de la población habitante de la calle, según el **Departamento Nacional de Planeación**, atiende a que ese grupo poblacional no habita en una unidad de vivienda permanente identificable, por lo cual no es posible aplicarles la encuesta requerida.

Este argumento no puede ser de recibo para esta Sala, ya que como se explicó en los fundamentos jurídicos 8 a 13 de esta providencia, Colombia al ser un Estado Social de Derecho debe atacar las causas estructurales de la pobreza extrema y la desigualdad social, e intervenir directamente cuando sus efectos atenten contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de las personas, en especial, si se trata de grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, como los habitantes de la calle.

Este caso pone de presente que frente al derecho a la personalidad jurídica, el Legislador, a través de la Ley 1163 de 2007, consagró una acción afirmativa en favor de grupos socioeconómicamente desventajados, a fin de amortiguar los efectos de la pobreza y la desigualdad social. Sin embargo, a nivel ejecutivo se tomaron unas medidas que, en la actualidad, generaron una incongruencia normativa y metodológica atribuible únicamente al Estado y que no puede imponerse como una carga a los ciudadanos más vulnerables.

Esas medidas a nivel ejecutivo son las descritas en las repuestas del DNP en torno al cambio de metodología del Sisbén I y II al III. Evidentemente la Corte no pretende desestimar o evaluar los cambios técnicos que el Gobierno Nacional deba tomar frente a estos procesos de identificación y focalización de la población vulnerable, pero tampoco se puede quedar inerte ante la comprobada incongruencia que se generó frente a la debatida clasificación del **Sisbén nivel 0 (cero)**.

Por esta razón, la Corte ordenará al DNP que genere directrices que permitan a todas las entidades a nivel nacional o local encargadas de programas sociales, incluir a la población habitante de la calle y/o vulnerable en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios, - Sisbén -, de manera tal que las normas que atiendan a la lógica de “*niveles del Sisbén*”, y en especial que estipulen el “*nivel 0 (cero) del Sisbén*”, puedan ser interpretadas a su favor, y las mismas no resulten metodológicamente incongruentes.

Por **último**, la Corte advierte que, según lo informó el DNP, esta entidad ya inició acciones para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 1641 de 2013, que propende por la ampliación e implementación de políticas públicas en favor de la población habitante de la calle. Por lo que, esta Corte exhortará al DNP para que, en el curso de ese proceso, consagre

métodos de inclusión de la población habitante de la calle en el sistema de información de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén a nivel nacional.

Por todo lo anterior, esta Sala revocará el fallo proferido el 2 de julio de 2014, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que había negado la acción de tutela promovida por Julián Armando Miranda Gutiérrez, y en su lugar declarar la carencia actual de objeto por daño consumado. Adicionalmente se dictarán las órdenes anunciadas.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR los términos de suspensión decretados por esta Sala de Revisión, mediante auto del 16 de febrero de 2015.

SEGUNDO: REVOCAR el fallo proferido el 2 de julio de 2014, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que había negado la acción de tutela promovida por Julián Armando Miranda Gutiérrez, y en su lugar declarar la carencia actual de objeto por daño consumado aunque, de acuerdo a la parte motiva de esta providencia, subsisten asuntos sobre los cuales es necesario emitir órdenes.

TERCERO: ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de (48) cuarenta y ocho horas siguientes al recibo de la notificación de este fallo, inicie las acciones pertinentes para devolver el dinero pagado por el señor Julián Armando Miranda Gutiérrez, por concepto de la expedición de un duplicado de su cédula de ciudadanía. Una vez se realicen las referidas acciones, el dinero deberá estar disponible para que el actor lo reclame en la Registraduría Auxiliar de Santafé, en el Distrito Capital.

CUARTO: Para hacer efectiva la devolución del dinero dispuesta en el numeral anterior, **SOLICITAR** a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y/o a la Personería Distrital de Bogotá que si tienen alguna información o contacto con el habitante de la calle Julián Armando Miranda Gutiérrez, le informen sobre lo dispuesto en este fallo, para que si él así lo dispone reclame el dinero en la Registraduría Auxiliar de Santafé, en el Distrito Capital.

QUINTO: ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de su representante legal o quien haga sus veces que, mientras el Departamento Nacional de Planeación efectúa las gestiones para la inclusión de la población habitante de la calle en el Sisbén, interprete que dentro de la

expresión “*nivel o (cero)*”, consagrada en el literal *e*) del artículo 5° de la Ley 1163 de 2007, están incluidos todos los habitantes de la calle que soliciten la expedición gratuita de un duplicado de su cédula de ciudadanía a nivel nacional, en concordancia con el literal *g*) de la misma norma y la Resolución 6303 de 2008, expedida por la Registraduría.

SEXTO: ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación, por medio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de (1) un mes siguiente al recibo de la notificación de este fallo, genere directrices que permitan a todas las entidades a nivel nacional o local encargadas de programas sociales, incluir a la población habitante de la calle y/o vulnerable en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios, - Sisbén -, de manera tal que las normas que atiendan a la lógica de “*niveles del Sisbén*”, y en especial que estipulen el “*nivel 0 (cero) del Sisbén*”, puedan ser interpretadas a favor de esta población, a fin de que las mismas no resulten incongruentes con la metodología del Sisben III, que atiende a puntajes.

SÉPTIMO: EXHORTAR al Departamento Nacional de Planeación, por medio de su representante legal o quien haga sus veces, para que, en el curso del proceso de implementación de la política pública en torno a la población habitante de la calle, ordenada por el artículo 13 de la Ley 1641 de 2013, consagre métodos de inclusión de ese grupo poblacional en el sistema de información de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén a nivel nacional.

OCTAVO: Por Secretaría, **LIBRAR** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General