



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA
DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Asunto : Sentencia de tutela en primera instancia
Accionantes : Diana María Quintero Giraldo (Representante), Joseph Andre Hiroshi Alavena Quintero y Melanie Alavena Quintero (Menores de edad)
Presuntos infractores : Registraduría Nacional del Estado Civil y otra
Vinculado : Dirección Nacional de Identificación de la RNEC
Radicación : 2014-00351-00 (Interna 351 LLRR)
Tema : Doble cedulación y Desafiliación del SSGSS – Debido proceso
Magistrado Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA
Acta número : 598

PEREIRA, RISARALDA, DIECISÉIS (16) DE DICIEMBRE DOS MIL CATORCE (2014).

1. EL ASUNTO POR DECIDIR

La acción constitucional referenciada, adelantada la actuación respectiva con el trámite preferente y sumario, sin que se aprecien causales de nulidad que la invaliden.

2. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Manifestó la accionante que siempre se ha identificado con la cédula de ciudadanía que a su nombre se expidió al cumplir la mayoría de edad, documento que perdió el 21-10-2013 y por lo que en el mes de noviembre del mismo año, tramitó la expedición de un duplicado ante la Registraduría de esta ciudad.

Explicó que fue sólo hasta el mes de julio de este año, que se le informó sobre la expedición de la resolución 7434 de 19-05-2014, mediante la cual se cancelaron, por múltiple cedulación unas cédulas de ciudadanía, entre ellas la suya; sin que mediara previό requerimiento que le permitiera ejercer el derecho de defensa.

Mencionó que el citado acto administrativo se ejecutó, a pesar de haberlo recurrido, sin que a la fecha se haya resuelto. Y refiere que esa ejecución le causó un problema mayor, ya que fue desvinculada ella y su grupo familiar de la EPS SOS, con omisión de comunicación previa sobre la desafiliación (Folios 5 a 20, del cuaderno No.1).

3. LOS DERECHOS INVOCADOS

Considera la accionante que se vulneran los derechos a la vida, la salud, la seguridad social, el debido proceso, la dignidad humana, la vida digna, la buena fé, la familia, la ciudadanía (Folio 1, del cuaderno No.1).

4. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN

Ordenar a: (i) La Registraduría Nacional del Estado Civil que active la cédula de ciudadanía a nombre de Diana María Quintero Giraldo y que cancele la correspondiente a Dayana Muñoz Giraldo; (ii) La EPS SOS que active la afiliación de Diana María Quintero Giraldo y su grupo familiar al sistema general de salud; (iii) La mencionada EPS que autorice la resonancia magnética que le fue ordenada; y (iv) Al Ministerio de Salud y a la Superintendencia Nacional de Salud que investiguen a la EPS en cita, por la desafiliación (Folios 4 y 5, del cuaderno No.1).

5. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

El día 04-12-2014 correspondió por reparto ordinario a este Despacho y con providencia de la misma fecha, se admitió, se vinculó a la Dirección Nacional de Identificación de la RNEC, e igualmente, se ordenó notificar a las partes, entre otros ordenamientos (Folios 70 y 71, ídem). Fueron debidamente notificados todos los intervinientes (Folios 72 a 77, ídem), contestó la Registraduría Nacional del Estado Civil (Folios 82 a 100, ídem) y la EPS SOS (Folios 102 a 108, ídem).

6. LA SINOPSIS DE LAS RESPUESTAS

6.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil – Jefe Oficina Jurídica

Esta entidad mencionó que la actora tramitó dos diferentes cédulas de ciudadanía, la primera de ellas el 13-12-1994 a nombre de Dayana Muñoz Giraldo a quien se asignó el número 42.121.116 y la segunda el 24-07-1996 a nombre de Diana María Quintero Giraldo asignándosele el número 42.126.475. En esas condiciones informa, se evidenció doble cedulación y por ello cancelaron la segunda, a través de la resolución 7434 de 19-05-2014.

Refirió que la Coordinación de Registro Civil, informó que con ocasión de la acción constitucional y revisado el caso de la actora, se encontró que la cédula de ciudadanía de la señora Diana María Quintero Giraldo fue expedida conforme a registro civil No.2881215 de la Notaría 2ª del círculo de Pereira; y que la correspondiente a Dayana Muñoz Giraldo fue expedida con base en registro civil No.7356720 de la misma notaría, el que según esta última es inexistente. Conforme a ello, refiere que la actora deberá acudir a la Registraduría más cercana para tomar “reseña completa de impresiones dactilares para plena identidad” y una vez remitidas a la Coordinación grupo jurídico de la Dirección Nacional de Identificación, podrá estudiarse la revocatoria de la resolución 7434 de 2014 (Folios 35 a 46, ib.).

6.2. Servicio Occidental de Salud SOS EPS

Indicó que la actora estuvo afiliada a esa entidad desde el 01-02-2006 hasta el 30-06-2014, fecha en la fue retirada debido a cancelación de la cédula por doble cedulación, la Registraduría Nacional del Estado Civil. Explicó que para acceder a lo solicitado por la accionante, debe presentarse certificación en la que conste que la cédula está vigente (Folios 102 a 108, ib.).

7. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

7.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer la acción en virtud del factor territorial, en razón al lugar donde ocurre la presunta violación, al tener el accionante su domicilio en este Distrito (Artículos 86 de la CP y 37 del Decreto 2591 de 1991) y conoce esta Corporación, pues una de las accionadas es una entidad del orden nacional (Artículo 1º-1º, Decreto 1382 del 2000).

7.2. La legitimación en la causa

Por activa está cumplido dado que la señora Diana María Quintero Giraldo, quien ejerce la acción, es titular de los derechos invocados, así mismo los menores de edad, respecto de quienes se entiende que agencia sus derechos, y como tiene fijado de antaño de forma inveterada la Corte Constitucional, puede hacerlo sin más requisitos, por tratarse de personas de especial protección constitucional.

Y por pasiva, de una parte la Directora Nacional de Identificación, autoridad que expidió la resolución de cancelación de la cédula de la actora. Por lo anterior, aunque el recurso de reposición se formuló al señor Registrador Nacional del Estado Civil no le es imputable la conducta señalada por la actora, lo que implica que carece de legitimación, pues no tiene competencia para resolver la cuestión.

De otra parte, se aprecia que hay legitimación en la causa por pasiva de parte de la EPS SOS, en consideración a que es la entidad en salud a la cual se encontraba cotizando la actora y la que la desafilió.

7.3. Los problemas jurídicos a resolver

(i) ¿La Dirección Nacional de Identificación de la RNEC ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de los accionantes con ocasión de la cancelación de la cédula de ciudadanía a través de la resolución 7434 de 19-05-2014, según lo expuesto en el escrito de tutela?; y (ii) ¿La EPS SOS ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de los accionantes con ocasión de la desafiliación al sistema general de salud con base en la doble cedulación?

7.4. La resolución de los problemas jurídicos

7.4.1. Los presupuestos generales de procedencia

El artículo 86 de la Constitución Política, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que este mecanismo “(...) *solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*”

Nuestra Corte Constitucional tiene establecido que (i) La subsidiariedad¹ o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, condiciones indispensables para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales. No hay reparos frente a estos aspectos en este caso particular, pero considera la Sala del caso precisar, que básicamente ello se debe a que lo reclamado en ambos casos, es la violación al debido proceso, al omitirse la correspondiente notificación del trámite, tanto en la RNEC como en la EPS.

7.4.2. La actuación de la RNEC en casos de múltiple cedulación

Nuestro Tribunal Constitucional², ha resaltado que a la luz de los acuerdos suscritos por Colombia en relación con los derechos humanos, civiles y políticos; fue que la Constitución Política, consagró el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica (Artículo 14), de allí que la jurisprudencia de ese alto tribunal, haya señalado que: “(...) *el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es el derecho a que le sean reconocidos a una persona todos los atributos de su personalidad, incluidos desde luego el nombre y el estado civil*”.

7.4.3. El debido proceso administrativo en la cancelación de cédulas por la RNEC

En el procedimiento existente para ese efecto, advierte la Alta Corporación un vacío normativo, en cuanto que el Código Electoral omite consagrar la posibilidad de que “sea oído” el titular de la cédula, cuando se trata de un procedimiento oficioso de cancelación de cédula, que si lo hace en lo referente al mismo procedimiento, pero rogado.

Ante esa situación expuesta, la doctrina constitucional de la citada corporación, con estribo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicada con la Corte Interamericana de DDDHH, razonó³:

11. De lo anterior se desprende, sin dificultades, que la cancelación de cédulas en casos de múltiple cedulación es una competencia que entraña el riesgo de afectar, así sea a causa de un error de buena fe, el derecho a la personalidad jurídica de los ciudadanos. Siendo así las cosas, la pregunta que debe hacerse esta Corte es si ese riesgo de errar y de afectar un derecho fundamental, es un motivo suficiente para concluir que en el trámite de cancelación de cédulas debe respetársele al titular de el o los documentos de identidad, próximos a cancelarse, el derecho al debido proceso, en su dimensión expresamente estatuida del derecho “*a ser oíd[os]*”, según la fórmula de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1., en concordancia con el artículo 93, C.P.).

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-324 del 12-08-1993, MP: Antonio Barrera Carbonell.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-006 del 14-01-2011, MP: María Victoria Calle Correa.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Ob. cit.

La respuesta a ese interrogante debe ser afirmativa.

12. En efecto, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho a ser oído, se aplica también a procedimientos administrativos, si la decisión tiene la virtualidad de intervenir en derechos de una persona.

14. Ahora bien, la pregunta central en este caso es si esa oportunidad debía garantizársele *antes* de que la Registraduría procediera a cancelarle su segunda cédula. Porque si bastaba, a efectos de garantizarle su derecho, con disponer una oportunidad para impugnarla (*posterior* a la cancelación), entonces definitivamente no hubo una violación de su debido proceso en este caso, ya que en el Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral), existe formalmente una oportunidad posterior, amplia y abierta, para que la persona afectada por la cancelación de su cédula impugne la decisión. Dice el artículo 74 de la citada codificación:

“[e]n cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento. Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación”.

15. Sin embargo, a juicio de esta Sala, en este caso no era suficiente la oportunidad posterior para cuestionar la cancelación de la cédula. También se precisaba disponer una oportunidad anterior a la decisión, con miras a evitar errores que condujeran a conculcar innecesariamente el derecho a la personalidad jurídica del peticionario. El destacado es ajeno al texto original.

Finalmente, el Alto Tribunal después de realizar una interpretación del artículo 74 del Código Electoral, respecto la falta de regulación en los casos de cancelación oficiosa de las cédulas, concluyó, en la misma decisión: “*En consecuencia, DEBE APLICARSE EL SEGUNDO SENTIDO, QUE ENTIENDE EL SILENCIO DEL LEGISLADOR EXTRAORDINARIO COMO UNA LAGUNA NORMATIVA. ESA LAGUNA DEBE COLMARSE, POR LA VÍA DE APLICAR, AL PROCESO OFICIOSO DE CANCELACIÓN, LOS REQUERIMIENTOS DEL TRÁMITE ROGADO DE CANCELACIÓN DE CÉDULAS. CON LO CUAL SE OBTIENE QUE, EN AMBOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, LOS TITULARES DE LOS DOCUMENTOS SUJETOS A LA CANCELACIÓN TIENEN DERECHO A SER OÍDOS.*”. Las versalitas fueron puestas a propósito por esta Colegiatura.

El criterio acabado de exponer, conserva vigencia a la fecha, en el precedente constitucional de la Alta Corporación, así puede leerse en reciente sentencia (2013)⁴, donde reitera la doctrina acabada de explicitar.

7.4.4. El debido proceso en la desafiliación de los usuarios del servicio de salud

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-763 del 01-11-2013, MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

El procedimiento y las causales existentes (Artículos 2 y 14, Decretos 2400 de 2000 y 1485 de 1994, respectivamente), para desafiliar a los usuarios del SGSSS por parte de las EPS, han sido estudiados por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos, al respecto en reciente decisión (2013)⁵ señaló:

5.1. De conformidad al artículo 49 de la Constitución de 1991, las personas tienen el derecho de acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que una vez la persona ingresa al Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene vocación de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo. **Esto significa que la desafiliación es excepcional. Sólo puede efectuarse por las causales previstas en la ley y, en todo caso, no puede desconocer los derechos fundamentales de los usuarios.** Por supuesto, más allá de estas causales que dan lugar a la desafiliación, los pacientes deben cumplir con los deberes de establecidos en la Ley 100 de 1993.

(...)

5.3. En desarrollo de las causales de desafiliación al SGSSS, el artículo 11 del Decreto 1703 de 2002, **contempla el procedimiento que deben surtir las EPS para desafiliar a sus usuarios. Para tal efecto, la entidad prestadora de salud deberá enviar de manera previa a la última dirección del afiliado, con una antelación no menor a un mes, una comunicación por correo certificado en donde se señale con precisión las razones que motivan la decisión de desafiliación indicando la fecha desde la cual se hará efectiva la medida.** El usuario puede, de presentarse controversias al respecto, acudir a la Superintendencia Nacional de Salud quien procederá a su solución. Resaltado fuera de texto.

8. EL ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

8.1. La Dirección Nacional de Identificación de la RNEC

Con estribo en la doctrina constitucional señalada párrafos atrás y estudiada la actuación surtida por parte de la Dirección Nacional de Identificación, en la expedición de la Resolución 7434 del 19-05-2014 mediante la cual se canceló la cédula de ciudadanía No.42126475 por “doble cedula”, considera esta Colegiatura, hubo desconocimiento del debido proceso administrativo en virtud a que no hubo citación previa de la señora Diana María Quintero Giraldo, tal y como lo dejó sentado la Corte Constitucional, a efectos de que se le garantizará su derecho de defensa; enfatizó la citada Corporación que es insuficiente brindar oportunidades posteriores a la resolución, para controvertir el acto administrativo.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-214 del 15-04-2013, MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

Se ratifica incluso esa falencia cuando al explorar la posible falta de notificación de la actora, se le pregunta a la entidad la forma en que le notificó a la accionante del trámite de cancelación de la cédula; cuestionamiento ante el cual, guardó silencio.

Así las cosas, en manera alguna puede inferirse que hubo citación previa de la Dirección Nacional de Identificación a la señora Quintero Giraldo, de tal forma que se le permitiera aportar pruebas y alegar, antes de que se expidiera la resolución de cancelación. Por lo tanto, se evidencia que hubo violación del debido proceso administrativo y por ende se justifica el amparo demandado.

Es del caso advertir que en nada subsana el trámite defectuoso que se surtiera, con indicar que al revisar el asunto, se avizoró una falencia en el registro civil de la cédula que quedará vigente y que por lo tanto, se hace necesario recaudar reseña completa de impresiones dactilares para establecer la viabilidad de la revocatoria del citado acto administrativo. Esa situación solo resalta la violación al debido proceso, previo a la expedición de la resolución.

8.2. La situación de la EPS SOS

Idénticas circunstancias ocurren aquí, puesto que tal como se citará en la doctrina constitucional reseñada líneas atrás, debió también comunicar a la actora previamente a la desvinculación, las razones que la motivaban, para garantizar su derecho de defensa, y ello no se acreditó.

Además debe indicarse a esa entidad, que en virtud al principio de continuidad del SGSSS ratificado en la Ley 1438 (Artículo 3.21), debió y debe seguir prestándole los servicios en salud que requiera la actora y su grupo familiar, aun incluso antes de que se defina la situación de la doble cedulación, máxime cuando en un principio, parece haber consentido que ello pudiera estarse presentando, ya que a pesar de referir que la afiliación estuvo vigente hasta el 30-06-2014, siguió generando facturas y recibiendo los pagos, por la prestación de los servicios para los meses de julio y agosto de este año (Folios 54 y 55, ib.).

En esas condiciones frente a esta entidad, también se halla justificado el amparo constitucional.

9. LAS CONCLUSIONES FINALES

Se protegerá el debido proceso administrativo frente a la Dirección Nacional de Identificación y la EPS SOS. Así mismo, se protegerán los derechos conexos a la seguridad social en salud de la actora y su grupo familiar, respecto a la entidad prestadora del servicio de salud.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA, SALA DE DECISIÓN CIVIL -FAMILIA, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA,

1. TUTELAR el derecho al debido proceso administrativo frente a la Dirección Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y frente a la EPS Servicio Occidental de Salud, según lo discernido en el cuerpo de esta decisión.
2. DECLARAR, en consecuencia, sin efectos jurídicos de forma parcial la Resolución No.7434 de 19-05-2014, que dispuso la cancelación de la cédula No.42.126.475 por “doble cedulación”.
3. ORDENAR a la Dirección Nacional de Identificación que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie de nuevo el trámite respectivo de cancelación, previa notificación y participación de la señora Diana María Quintero Giraldo, en respeto del debido proceso.
4. DECLARAR, en consecuencia, sin efectos la desafiliación del SGSSS efectuada a la señora Diana María Quintero Giraldo identificada con cédula 42.126.475 y su grupo familiar.
5. ORDENAR a la EPS Servicio Occidental de Salud que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie de nuevo el trámite respectivo de la desafiliación previa notificación y participación de la señora Diana María Quintero Giraldo, en respeto del debido proceso.
6. Así mismo TUTELAR los derechos conexos a la seguridad social en salud de la señora Quintero Giraldo y su grupo familiar, frente a la EPS Servicio Occidental de Salud, según lo discernido en el cuerpo de esta decisión.
7. ORDENAR, a la EPS Servicio Occidental de Salud que, debe seguir prestándole los servicios que requiera la señora Diana María Quintero Giraldo identificada con cédula

- 42.126.475 y su grupo familiar, aun incluso antes de que se defina la situación de la doble cedulación.
8. ADVERTIR expresamente a la Dirección Nacional de Identificación y a la EPS SOS, que el incumplimiento a las órdenes impartidas en esta decisión, se sancionan con arresto y multa, previo incidente ante esta Corporación.
 9. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
 10. REMITIR la presente acción, de no ser impugnado este fallo, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
 11. ARCHIVAR el expediente, previas anotaciones en los libros radicadores, una vez agotado el trámite ante la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE,

DUBERNEY GRISALES HERRERA
MAGISTRADO

CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS
MAGISTRADA

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C.
MAGISTRADO

DGH/DGD/2014