



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019).

SENTENCIA No. 056

**RADICADO No.:** 76001-33-33-006-2014-00291-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** LUZ MARINA IDÁRRAGA RODRIGUEZ  
**DEMANDADO:** NACION - REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

### OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Se procede a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control denominado Reparación Directa, instaurada a través de apoderado judicial por la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez en contra de la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil.

### I. ANTECEDENTES

#### **1.1.Pretensiones**

Que se declare administrativamente responsable a la demandada por los perjuicios morales, daño a la vida en relación y materiales, ocasionados a la demandante como consecuencia de la tardanza en la preparación y entrega de su documento de identificación.

A título de restablecimiento del derecho solicita se reconozca y pague por perjuicios morales 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en igual cantidad por daño a la vida en relación y por perjuicios materiales la suma de \$55.500.000,00.

#### **1.2.Hechos**

Manifiesta la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez, que el 02 de agosto de 2010 solicitó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la renovación de su cédula de ciudadanía, realizando el trámite pertinente de preparación y entregando la documentación requerida.

Ante la tardanza en la entrega de su documento de identificación, radica el 11 de diciembre de 2011 y 10 de enero de 2012 derechos de petición, con el fin de obtener información sobre las razones de la demora, y posteriormente instaura acción de tutela que termina con fallo del 27 de enero de 2012 proferido por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle, que dispuso un

término de 48 horas para que la entidad accionada diera respuesta sobre la expedición de la cedula de la accionante; ante el no cumplimiento, procede el 12 de febrero de 2012 a solicitar nuevamente la renovación de su documento, procediendo finalmente el 25 de noviembre de 2013 a hacerle la entrega del documento solicitado.

Anota la actora que, la no expedición oportuna de su cédula le impidió el disfrute de sus derechos civiles y políticos, como la participación en las elecciones del año 2010, la salud, el trabajo, en razón a que a pesar de tener posibilidades de emplearse no lo pudo hacer por falta de su identificación.

Finalmente señala que, la Registraduría es responsable por la prestación defectuosa del servicio ante la omisión y el daño antijurídico ocasionado que no estaba obligada a soportar, ante la tardanza, ineficacia e imparcialidad en el derecho que tenía a una identificación.

### **1.3. Argumentos para demandar**

La demandante en el hecho octavo de la demanda transcribe apartes de la sentencia T-964 del 10 de septiembre de 1001 (sic), en la que indica que, la Constitución y la ley le ha asignado a la cedula de ciudadanía tres funciones distintas que estan unidas en una sola finalidad, que son identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que estimula la democracia.

En la misma cita se lee que, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona, otorgándole el alcance de prueba, la acreditación de la personalidad en todos los actos jurídicos y situaciones que lo ameriten, convirtiéndose en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

Hace alusión al artículo 99 de Constitución Política, para referirse a la cédula como acreditación de la ciudadanía a partir del cumplimiento de los 18 años, con el fin de poder ejercer el derecho al sufragio y desempeñar cargos públicos.

### **1.4. alegatos de conclusión**

No presentó alegatos de conclusión.

## **II. DEFENSA DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

### **2.1. Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil**

(fls. 113 - 146)

La entidad demandada manifiesta que el 02 de agosto de 2010 se preparó el material de renovación de la cédula de la actora, a quien se le entregó un

comprobante de documento en trámite, aduciendo que por un inconveniente de orden técnico no se logró su producción en un tiempo prudencial.

Indica que dieron cumplimiento al fallo de tutela, siendo citada la señora Luz Marina por oficio RECJ-007 del 24 de enero de 2012, para hacer nuevamente el trámite respectivo, material remitido el 10 de febrero de 2012 a la oficina central en Bogotá, dejando lista la entregada del documento desde el 22 de febrero de 2012.

Hace un resumen del procedimiento efectuado, así:

- 02 de agosto de 2010: se presentó la demandante en la Registraduría Auxiliar ubicada en el barrio los Álamos en Cali, a renovar su cédula de ciudadanía, entregándole comprobante de documento en trámite No. 13066056, por cuanto el material se elaboró en maquina Booking.
- El 05 de diciembre de 2011: según lo indica la demandante fue a reclamar su cédula, procediendo a indicarle que debía volverla a sacar.
- El 15 de diciembre de 2011: suscribió oficio la Dra. Lucrecia Saavedra Prado<sup>1</sup>, para citar a la solicitante el 20 del mismo mes y año, a fin de atender su queja, sin que la citada compareciera.
- El 18 de enero de 2012: la señora Luz Marina averigua por la expedición de su documento, es decir, casi dos años después, haciendo caso omiso a los requerimientos para repetir el trámite de su cédula.
- El 24 de enero de 2012<sup>2</sup>: citó a la demandante de carácter urgente para repetirle el trámite para la expedición de la cédula, aclarando que el anterior tuvo problemas en el proceso de elaboración, razón por la cual no fue expedida.
- El 30 enero de 2012: se tuteló a favor de la accionante, el derecho de petición conexo con salud, vida digna, sufragio e igualdad.
- El 09 de febrero de 2012: se presenta la señora Luz Marina a renovar su cédula, recalcando que en esta ocasión el trámite se hace en papel, no por maquina Booking, entregándole la respectiva contraseña con código y como clase de expedición "renovación".
- El 10 de febrero de 2012: fue remitido el trámite al centro de acopia de las oficinas centrales en Bogotá.
- El 14 de febrero de 2012: se elabora la cédula.
- El 14 de febrero de 2012: se imprime la cédula y envía a la Registraduría Especial de Cali.
- El 22 de febrero de 2012: la cédula estuvo a disposición de la demandante.
- El 25 de noviembre de 2013: solo en esta fecha la reclamó.

Por lo anterior, invoca el eximente de culpa exclusiva de la víctima, al presentarse a reclamar su documento solo hasta el 25 de noviembre de 2013, citando el artículo 95 de la Constitución, refiriéndose a los deberes de la persona y del ciudadano, entre los cuales destaca colaborar para el buen funcionamiento de la

<sup>1</sup> Documento que refiere se encuentra anexo al trámite de conciliación prejudicial e indica que la demandante hizo alusión al mismo en la acción de tutela

<sup>2</sup> Antes del fallo de tutela

administración de justicia, y en el presente caso anota que fue solo hasta el 2012 que se acercó a solucionar el inconveniente, lo que impidió que se expidiera el documento en un tiempo prudencial de 5 a 6 meses; consecuente con la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>3</sup>, por cuanto en varias oportunidades se le informó a la demandante que debía repetirse el procedimiento y estuvo disponible desde el 22 de febrero de 2012.

Anota que, por fallas técnicas ajenas a la voluntad de su representada, no se pudo culminar el proceso la primera vez<sup>4</sup>, sumado a la renuencia de la señora Luz Marina en volver a repetir el procedimiento para la producción de su cédula, el cual detalla.

Respecto a los supuestos derechos vulnerados muestra su inconformidad, al establecer que desde el primer momento se le hizo entrega de comprobante de documento en trámite y posteriormente contraseña, además de contar con la herramienta de la página web para imprimir certificado de vigencia de la cédula, soportes idóneos para su identidad<sup>5</sup>, además señala que el concepto de reconocimiento de personalidad ha evolucionado, admitiéndose en la actualidad otros medios para efectos de identificación, enfatizando que la demandante subsistió sin tal documento por espacio aproximado de tres años.

Declara que no se configuran los elementos para la falla del servicio<sup>6</sup>, no se encuentran demostrados los perjuicios que reclama, ante la alegada imposibilidad de ejercer derechos civiles y públicos, de trabajar, ya que como se dijo contó con los elementos que suplían su cédula para efectos de identificación.

Solicita se declare la caducidad de la acción<sup>7</sup>, señalando que en la demanda no se tiene claridad sobre la fecha desde la cual solicita los perjuicios, relacionando el 02 de agosto de 2010 como el momento en que realiza la primera solicitud, el 09 de febrero cuando en cumplimiento del fallo de tutela se presenta para solicitar la entrega, se procede a hacer la preparación y se le entrega una contraseña o el 25 de noviembre de 2013, cuando efectivamente recibió la cédula, por lo que en su sentir el termino para incoar la acción de reparación directa venció el 09 de febrero de 2014 y por lo tanto solicitud de conciliación radicada el 23 de abril de 2014, se hizo de manera extemporánea<sup>8</sup>.

Enfatiza que se encuentran ante un hecho superado en la actualidad, por cuanto la demandante ya tiene en su poder la cédula solicitada por renovación.

<sup>3</sup> C.E. Sección Tercera. Sentencia del 8 de mayo de 1995. C.P. Dr. Juan de Dios Hernández

<sup>4</sup> 02 de agosto de 2010

<sup>5</sup> Sentencia T - 964 de 2001, Ley 39 de 1961 y Ley 960 de 1970

<sup>6</sup> C.E. Sección Tercera. Sentencia del 15 de junio de 2000. Rad. Int. 11614. C.P. Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros. Sentencia del 7 de marzo de 2012. Rad. 25000-23-26-000-1996-03282-01. C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón

<sup>7</sup> Sentencia C-315 de 1998. C.E. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 13 de marzo de 2014. Rad. Int. 05011. C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>8</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara. Sentencia C-315 de 1998

Propone las excepciones denominadas *culpa de la propia víctima, falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho superado, caducidad y la genérica*.

Finalmente solicita que, se denieguen las pretensiones y se declare probadas las excepciones propuestas.

## **2.2. Alegatos de conclusión**

(fls. 224 - 241)

Solicita se desestimen las pretensiones de la demandada, bajo los argumentos contenidos en la contestación de la misma, al considerar que no se demostró la causación de los daños irrogados a su representada, y reitera las excepciones propuestas.

Adicional expone, la inexistencia de responsabilidad extraconactual de la Registraduría en el caso de estudio, al no comprobarse los elementos constitutivos de la presunta falla<sup>9</sup>.

De igual forma, señala que con el caudal probatorio no se demuestran los perjuicios que la parte solicita por concepto de pérdida de oportunidad en virtud del tiempo transcurrido, situación que concluye no es cierta, al contar con la respectiva contraseña que suple su identificación para las labores económicas y personales.

## **III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no emitió concepto.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **4.1. La competencia del Despacho**

El artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 en su numeral 6, establece que los Juzgados Administrativos son competentes para conocer en primera instancia de los procesos de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no supere los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el caso bajo estudio, se advierte que las pretensiones de la demanda, corresponde a la suma de \$55.500.000,00 por concepto de perjuicios materiales, excluyendo los perjuicios morales<sup>10</sup>, que no supera la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa, debiendo concluir que este juzgado es competente para conocer del proceso de la referencia.

<sup>9</sup> Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996. C.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>10</sup> Artículo 157 CPACA

## 4.2. Del ejercicio oportuno de la acción

Al tenor de lo previsto en el literal i), del numeral 2, del artículo 164 del CPACA, la demanda de reparación directa puede instaurarse dentro de los dos años *“contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

El Juzgado de instancia profirió auto interlocutorio No. 952 del 29 de octubre de 2014<sup>11</sup>, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad de la acción, contra el cual el apoderado de la demandante presentó recurso de apelación, resolviendo el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto 405 del 17 de noviembre de 2016<sup>12</sup> revocar la providencia atacada, en razón a lo cual el Despacho procedió a obedecer y cumplir la decisión del superior y en consecuencia admitió la presente demanda<sup>13</sup>.

En tal virtud, se tiene que de conformidad con el estudio realizado y la disposición emitida por el órgano superior, la acción de reparación directa impetrada no está afectada por el fenómeno de la caducidad.

## 4.3. Legitimación en la causa

### 4.3.1. Legitimación en la causa de la parte demandante

A este proceso acudió la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez, quien indica que habría sufrido perjuicios morales, daño a la vida en relación y materiales, ocasionados como consecuencia de la tardanza en la preparación y entrega de su documento de identificación.

Así las cosas, se encuentra acreditada la legitimación en la causa de la demandante.

### 4.3.2. Legitimación en la causa de la parte demandada

En el caso bajo estudio, las omisiones y actuaciones invocadas a título de causa petendi en la demanda permiten concluir que la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra legitimada en la causa por pasiva de hecho, pues de lo narrado en la demanda se concluye que es a dicha entidad a la cual se le imputa el daño objeto de la controversia.

En relación con la legitimación material de la demandada, se aclara que está por determinar el sentido de la sentencia -denegatoria o condenatoria-, y se analizará al resolver el fondo del asunto bajo el presupuesto de determinar si existió o no

<sup>11</sup> Folios 35 a 37 del expediente

<sup>12</sup> Folios 61 a 71 del expediente

<sup>13</sup> Folio 79 del expediente

una participación efectiva de la accionada en la producción del daño antijurídico alegado por la parte actora.

#### 4.4. Responsabilidad extracontractual del Estado

Como primera medida, obligatorio es recordar que el artículo 90 de la Constitución Política, establece un principio general de responsabilidad patrimonial extracontractual en cabeza del Estado, principio que a su vez está fundamentado en la noción de daño antijurídico, (entendido éste como aquel que la víctima no tiene la obligación de soportar) y la imputabilidad del mismo al Estado.

Sobra mencionar, que cada uno de los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado, valga decir, *falla del servicio*, *riesgo excepcional* y *daño especial*, emanan de actuaciones estatales diferentes, y por ende se desarrollan de distinta forma y poseen reglas y requisitos distintos para su configuración, y que cada una de estas formas mediante las cuales se desarrollan estos títulos de imputación, constituyen los denominados regímenes de imputación, que bien pueden ser objetivos o subjetivos.

El régimen objetivo, es aquel en el cual no se evalúa la conducta estatal para determinar su responsabilidad, sino que lo determinante es el daño y su antijuridicidad, siendo atribuible a los títulos de imputación de *daño especial* y *riesgo*; y el subjetivo, es aquel en el cual si es determinante la conducta estatal, pues solo existirá responsabilidad cuando esta sea fallida, tardía, imprudente, irregular, valga decir, reprochable; razón por la cual, el elemento esencial para establecer responsabilidad, cuando estamos frente al régimen subjetivo, es la estructuración de la culpabilidad, por parte del agente estatal bajo el título de *falla en el servicio*.

Ahora bien, sobre la aplicación de los títulos de imputación, el H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha manifestado<sup>14</sup>:

*"En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.*

*"En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios*

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección A, sentencia del 12 de marzo de 2014. Radicación número: 68001-23-15-000-1998-00405-01(30648), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

*constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia" (Se resalta).*

Igualmente el H. Consejo de Estado en providencia del 26 de febrero de 2018<sup>15</sup> indicó:

*"(..) Sin embargo, cuando se advierte que el daño no se produjo accidentalmente sino por un mal funcionamiento de la Administración, ello se debe poner de presente y el título de imputación bajo el cual se definirá el litigio será el de falla del servicio<sup>12</sup>, en aras del cumplimiento del deber de diagnóstico y pedagogía que tiene el juez al definir la responsabilidad del Estado y con el fin de que éste pueda repetir contra el agente que dolosa o culposamente hubiere producido el daño, en caso de ser condenado a la correspondiente reparación.*

*En términos generales, la falla del servicio probada surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales incurrió la Administración y se constituye en un juicio de reproche.<sup>13</sup>"*

En este orden de ideas, el título de imputación que resulta aplicable al presente asunto es el de falla en el servicio, siendo este el título de imputación preferente, aunado a que, la parte actora pretende el resarcimiento del daño presuntamente ocasionado como consecuencia de la conducta omisiva en que incurrió la entidad demandada en el ejercicio de sus actividades.

#### **4.5. Problema jurídico**

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta lo pretendido en el asunto, la defensa planteada por la entidad accionada y de acuerdo con la fijación del litigio establecida en la audiencia inicial, el objeto de la presente providencia es resolver el siguiente problema jurídico:

Debe determinarse si la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil en el ejercicio de sus funciones, es administrativa y patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios ocasionados a la demandante, a causa de la presunta omisión o actuación tardía, en la expedición de la renovación de la cédula de ciudadanía.

De resolverse afirmativamente el planteamiento, se tendrá que determinar si es viable el reconocimiento y pago de los perjuicios reclamados por la parte demandante.

#### **4.6. Pruebas aportadas en el proceso**

Del material probatorio recaudado se encuentra lo siguiente:

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA PLENA - SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Bogotá D. C., veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Expediente: 36 540. Radicación: 660012331000200700005-01. Actor: Luis Carlos Durán y otros Demandado: Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional. Referencia: Reparación directa.

Comprobante de documento en trámite de la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez del 02 de agosto de 2010 y contraseña del 09 de febrero de 2012<sup>16</sup>.

Solicitudes elevadas ante la Registraduría el 05 de diciembre de 2011 y el 18 de enero de 2012<sup>17</sup>.

Sentencia T-002 del 27 de enero de 2012, proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, mediante la cual tuteló el derecho fundamental de petición y los conexos a la salud, igualdad, vida digna y sufragio, vulnerados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y en consecuencia ordenó a la entidad accionada a dar respuesta eficaz sobre la expedición de la cédula de ciudadanía de la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez en un término de 48 horas y acta de entrega de cédula por mandato de tutela No. 0032 del 25 de noviembre de 2013<sup>18</sup>.

Documento contentivo de consulta al ANI<sup>19</sup> del 27 de abril de 2017 del cupo numerico 31298957, donde se observa que el documento fue preparado el 09 de febrero de 2012 y salió de la oficina central el 15 de febrero del mismo año, coincidente con la histórica, en la que además está la fecha de actualización<sup>20</sup>.

Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil del 02 de agosto de 2018 y del 15 de agosto del mismo año, que remite copia de la tarjeta dactilar digitalizada de la demandante, en la que se observa como fecha de preparación el 09 de febrero de 2012 y fabricación el 14 de febrero de 2012, cuyo estado es válido y certificado de vigencia de la cédula 31.298.957<sup>21</sup>.

#### 4.7. Estudio del caso concreto

Para el presente caso, se va a estudiar lo referente al *i) Trámite de la expedición de la cédula y su renovación, en el marco de las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ii) La relevancia del documento de identificación para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica y, iii) Del caso concreto.*

#### De las normas que regulan la expedición y renovación de la cédula de ciudadanía y las funciones de la Registraduría

A lo largo de la historia se advierte que la cédula con sus distintas denominaciones, ha buscado garantizar la no suplantación de la personalidad, siendo inicialmente solo válida para votar<sup>22</sup>, luego se amplió para la identidad en los juicios<sup>23</sup>, posteriormente cumplió con la función de identificación personal,

<sup>16</sup> Folios 2 y 21 del expediente

<sup>17</sup> Folios 3 y 6 del expediente

<sup>18</sup> Folios 12 y 22 del expediente

<sup>19</sup> Archivo nacional de Identificación

<sup>20</sup> 17 de febrero de 2012. Folios 147 y 148 del expediente

<sup>21</sup> folio 217 del expediente

<sup>22</sup> Ley 6 de 1853

<sup>23</sup> Ley 8 de 1904

adicional a la de la titularidad del elector<sup>24</sup>, volviendo obligatoria su presentación para efectos electorales<sup>25</sup>.

El Decreto 944 de 1934 especificó las características que debía contener dicho documento y el Gobierno Nacional dispuso la expedición de una nueva cedula mediante el Decreto 2628 de 1951, hasta llegar a la **Ley 39 de 1961** que establece como único documento de identificación la cedula de ciudadanía, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En la Constitución de 1991, se incluye lo relativo a la organización electoral, dirección, vigilancia e identificación de las personas<sup>26</sup>.

La Ley 486 de 1998<sup>27</sup>, otorga un término de 90 días para que el Consejo Nacional Electoral a iniciativa del Registrador Nacional del Estado Civil determine el plazo para la renovación de la cédula en virtud del proceso de modernización tecnológico de esta última entidad.

La Ley 757 de 2002<sup>28</sup>, estableció como plazo de renovación el 1° de enero de 2006, prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2009<sup>29</sup>, estableciendo finalmente el 30 de julio de 2010<sup>30</sup> como fecha en la cual pierden vigencia las cédulas blanca laminada y café plastificada.

El Decreto 1010 de 2000 establece como objeto de la entidad demandada<sup>31</sup> registrar la vida civil e identificar a los colombianos, entre otras, y dentro de sus funciones<sup>32</sup> está la de *expedir y elaborar las cédulas de ciudadanía de los colombianos, en óptimas condiciones de seguridad, presentación y calidad y adoptar un sistema único de identificación a las solicitudes de primera vez, duplicados y rectificaciones*.

De igual forma, el inciso 3° del artículo 266 de la Constitución Política, estatuye como función de Registrador Nacional del Estado Civil, *las que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga*.

### **Del ejercicio de los derechos ciudadanos que exigen el documento de identificación – personalidad jurídica-**

Frente a la importancia que tiene la cédula de ciudadanía en el ejercicio de los derechos de las personas, la Corte Constitucional se ha pronunciado<sup>33</sup>, así:

<sup>24</sup> Ley 7 de 1934

<sup>25</sup> Exigidos en la Ley 31 de 1929 que reformó el código electoral

<sup>26</sup> Artículo 258 de la Constitución Nacional

<sup>27</sup> Por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cedula de ciudadanía

<sup>28</sup> Por la cual se modifica la Ley 486 de 1998

<sup>29</sup> Ley 999 de 2005. Por la cual se modifica la Ley 757 de 2002

<sup>30</sup> Decreto Nacional 4969 de 2008. Por la cual se garantiza el ejercicio de los derechos de los ciudadanos

<sup>31</sup> Artículo 2°

<sup>32</sup> Artículo 5° numeral 19

<sup>33</sup> Sentencia T- 232 del 18 de junio de 2018. M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera

*“Respecto a la cédula de ciudadanía, la jurisprudencia ha señalado que sólo con este documento se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exige la prueba de tal calidad. Además, en el ámbito nacional, garantiza el reconocimiento de los atributos de la personalidad en ella consignados, por parte de las demás personas y de las instituciones civiles y oficiales con las cuales se relacione directa o indirectamente la persona. En la sentencia C-511 de 1999 se indicó lo siguiente sobre las finalidades y la función de la cédula de ciudadanía:*

*“La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.*

*Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito”.*

Respecto del derecho a la personalidad jurídica, y específicamente en lo atinente a la cédula de ciudadanía, la Corte Constitucional indicó lo siguiente<sup>34</sup>:

*“El artículo 14 Superior consagra el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica, al indicar que: “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.” Disposición que se encuentra acorde con normas vinculantes del derecho internacional que aluden expresamente a dicha garantía, como son, los artículos 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[10]*

*De conformidad con la jurisprudencia[11] de esta Corte, este derecho, además de permitir a la persona natural ser titular de derechos y ser sujeto de obligaciones, comprende ciertos atributos que constituyen su esencia e individualización, tales como, el ejercicio de derechos civiles y políticos, la acreditación de la ciudadanía, la determinación de la identidad personal, el nombre, el domicilio, la nacionalidad, el estado civil, entre otros.*

*(...)*

*Finalmente, con relación a la identificación, mediante la cual se establece la individualidad de una persona de conformidad con las previsiones legales existentes, en el sistema colombiano el elemento que permite acreditarla es la **cédula de ciudadanía**.*

*Por tal motivo, la ley ha depositado en este documento “el estatus de prueba de identificación personal, por medio de la cual se pueden acreditar la personalidad de su titular en todos aquellos actos, negocios o situaciones jurídicas en que se haga necesario presentar prueba que acredite tal calidad, por lo que dicho documento se ha convertido en el elemento idóneo para el cumplimiento del referido propósito y el que a su vez es irremplazable”.[22]*

<sup>34</sup> Sentencia T-623 del 28 de agosto de 2014. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*En este entendido, la cédula de ciudadanía constituye el medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", esto es, "el estado en que se alcanza la capacidad civil, circunstancia que según el legislador demuestra que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles".[23] Adicionalmente, permite el ejercicio del derecho al sufragio, en los términos del artículo 99 de la Carta Política.*

*Así, este documento se instituye como una herramienta idónea para: "(i) identificar cabalmente a las personas, (ii) acreditar la ciudadanía y (iii) viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que 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."[24]*

*De manera que, dada la importancia de las funciones otorgadas a la cédula de ciudadanía para permitir el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, la misma se convierte en un instrumento con alcances de orden tanto jurídico como social.*

*De lo anteriormente expuesto, queda clara la especial importancia que reviste el derecho a la personalidad jurídica, el cual no implica exclusivamente la capacidad de la persona humana para ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones, sino que además, permite que las personas gocen de ciertos atributos propios de su individualidad, tales como el nombre, la nacionalidad, el estado civil, que garantizan el ejercicio de los demás derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico".*

Ahora, en lo referente a la contraseña y el plazo razonable para la expedición de la cédula de ciudadanía, ha dicho la Corte Constitucional<sup>35</sup>:

*"Igualmente, esta Corporación ha precisado que, si bien es cierto la contraseña que se entrega a las personas mientras se encuentra en trámite la expedición de la cédula de ciudadanía es un sucedáneo de este documento, no en todos los eventos es un medio idóneo de identificación, por lo que no se puede admitir que la Registraduría Nacional del Estado Civil entregue a los ciudadanos, con vocación de permanencia, contraseñas o constancias que sustituyan a la cédula de ciudadanía como el documento oficial y cierto de identificación de los ciudadanos. Sobre el tema, la Corte ha sostenido:*

*"Si bien es cierto, la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una contraseña que para algunos eventos, no todos, sirve como medio de identificación, esa contraseña no puede de ninguna manera convertirse en la justificación para no expedir con prontitud la cédula de ciudadanía, pues lo cierto es, que a pesar de que existan ciertos trámites de carácter civil en los cuales es dable que se acepte esa contraseña o cualquier otro documento como lo afirma la entidad accionada, esa no es la regla general."[6]*

*También ha dicho la Corporación que un término razonable para la entrega del documento de identidad es de un año.[7] De hecho en la sentencia T-532 de 2001,[8] la Corte Constitucional dijo que si bien eran comprensibles los problemas en el diseño y elaboración de los documentos, que además necesitan cumplir altos estándares de seguridad, debía exhortarse a la Registraduría para que otorgara las respectivas cédulas a quienes llevaban esperando un año. De igual forma, en la sentencia T-497 de 2006,[9] se afirmó lo siguiente respecto del término de un año:*

<sup>35</sup> Sentencia T-426 del 10 de julio de 2013. M.P. Dr. María Victoria Calle Correa

*"El límite temporal de un año se configura, pues, en un periodo razonable para que la entidad nacional pueda diseñar y elaborar la cédula según las altas exigibilidades relativas a la seguridad del documento, sin que con ello, se vulnere el ejercicio de los derechos fundamentales a la identidad y la participación política de los ciudadanos.*

**Incluso éste plazo máximo de un año, para la elaboración y entrega de la cédula, se corresponde con las intuiciones ciudadanas en el sentido de que duplica el asignado para la vigencia de la contraseña, a saber, de seis meses.** Así el ciudadano contará con un documento provisional por un semestre para identificarse, la contraseña, y una vez vencido éste, podrá disponer de una constancia por un periodo igual".

La Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la Circular 222 del 13 de diciembre de 2016, ha solicitado a las entidades públicas y privadas que acepten los tres tipos de contraseñas existentes en la actualidad, como identificación cuando estén en proceso de producción la cédula o tarjeta de identidad, los comprobantes que certifican que la solicitud se encuentra en trámite por primera vez, duplicado, renovación o rectificación son: *contraseña, comprobante de documento en trámite (verde sin código QR) y comprobante de documento en trámite (verde con código QR).*

La Corte ha determinado que cuando se está ante la posible vulneración de derechos fundamentales, de manera excepcional se debe validar la identificación con otros documentos, ante la carencia de la cédula<sup>36</sup>, así:

*"En síntesis, este documento es un instrumento con alcances del orden jurídico y social, ya que es una herramienta idónea para "(i) identificar cabalmente a las personas, (ii) acreditar la ciudadanía y (iii) viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que 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.[4]"[5]*

*No obstante, es pertinente anotar que la Corte también ha reconocido que no es el único documento de identificación y que en ciertas circunstancias, exigir su exhibición para lograr el ejercicio de algunos derechos, puede resultar desproporcionado. Al respecto, en la sentencia T-1000 de 2012, esta Corporación resaltó: "en respuesta a los avances tecnológicos sobre la materia, han actualizado las consideraciones esgrimidas en el año de 1999 impulsando la implementación de mecanismos de identificación más sofisticados, seguros y eficientes (v.gr. mediante la valoración de parámetros biométricos). En este sentido, las Salas de Revisión también han reprochado las situaciones particulares en las que el ejercicio de un derecho fundamental ha resultado sacrificado ante la verificación de un determinado documento o carné de identificación personal"[6] (negrilla fuera del texto).*

(...)

*Por ejemplo, en el caso de la sentencia T-1000 de 2012, se analizó la situación de una persona a la que, al renovar la cédula de ciudadanía, la Registraduría le modificó erróneamente los números de identificación, por lo*

<sup>36</sup> T- 162 del 22 de marzo de 2013. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*cual no había podido reclamar sus mesadas pensionales en el banco correspondiente. En dicha oportunidad, la Corte concluyó que pueden existir “varias fallas que pueden ocasionar trasgresiones similares en un futuro y que el juez constitucional no debe pasar por alto. En primer lugar, la cédula de ciudadanía no necesariamente es un medio de identificación infalible e irremplazable, por cuanto es posible que (a) contenga inconsistencias, no atribuibles al ciudadano, que terminen por alterar la correcta identificación de su portador[8]; (b) haya sido objeto de suplantación por un tercero inescrupuloso[9]; o que (c) el documento simplemente no esté disponible porque se encuentra en trámite de expedición[10].*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se llegó a la conclusión de que “Si bien la Sala Plena sostuvo en 1999 que la cédula de ciudadanía era el documento idóneo e irremplazable de identificación personal, en el año 2011, en armonía con los avances tecnológicos sobre la materia la Corporación actualizó tal regla jurisprudencial al avalar la entrada en funcionamiento de sistemas biométricos de individualización. Las Salas de Revisión, por su parte, también se han inclinado por desformalizar los instrumentos de identificación cuando de ello depende el goce efectivo de un derecho fundamental; claro está, sin pasar por alto la necesidad de lograr la plena identidad del sujeto y precaver con ello posibles defraudaciones al sistema.”[11]*

### **Solución del Caso Concreto.**

Luego de expuesto el contexto jurisprudencial de los derechos relacionados con la cédula de ciudadanía, que ponen de presente su importancia para el ejercicio de los mismos, el Despacho debe ocuparse de verificar si en el caso concreto de la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez, con las pruebas allegadas, se causó un daño antijurídico y si este resulta ser indemnizable.

La cédula de ciudadanía por regla general es el documento idóneo para identificar a una persona y está íntimamente ligado con la personalidad jurídica y por ende, con el ejercicio de los derechos del individuo, de tal forma que es evidente su importancia en el giro normal de las actividades de cualquier persona; debe destacarse y precisarse que conforme lo ha indicado la Corte Constitucional la cédula es el instrumento fundamental para la protección al derecho a la personalidad jurídica.<sup>37</sup>

Además de ello, existen otros derechos cuyo ejercicio práctico están directamente relacionados con la cédula de ciudadanía como documento de identificación, tal es el caso del derecho a la participación democrática, consagrado en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia y el acceso al voto, como derecho y deber del ciudadano en el artículo 258 de la norma en cita, en concordancia con el artículo 40<sup>38</sup> ibídem. La Corte Constitucional se ha pronunciado<sup>39</sup> al respecto destacando que el derecho al voto se convierte en el medio más importante de participación ciudadana.

Ahora bien, en cuanto a la exigencia de la cédula de ciudadanía para el ejercicio

<sup>37</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-888 del 20 de noviembre de 2014. M.P. Dr. María Victoria Calle Correa

<sup>38</sup> “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...”

<sup>39</sup> Sentencia T-473 del 09 de junio de 2003. M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería

del voto, el artículo 114<sup>40</sup> del Código Electoral<sup>41</sup> señala expresamente que “El proceso de la votación es el siguiente: El Presidente del Jurado **le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía**, la examinará, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes (...)”.

Se colige entonces que la cédula de ciudadanía está íntimamente ligado al ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica y al voto, de ahí la importancia que a todo ciudadano y ciudadana colombiana se le asigne la cédula de ciudadanía como documento de identificación y pueda contar con el mismo al momento de ejercer sus derechos, y específicamente el ejercicio del derecho al voto, que tiene como exigencia portar tal documento; lo que conlleva a imponer como deber al Estado a través de las entidades competentes, garantizar y brindar los instrumentos idóneos para que cada ciudadano y cada ciudadana pueda obtener la cédula de ciudadanía una vez reúna los requisitos legales exigidos para ello; si existiese una actuación que afecte tal derecho y se demuestra un incumplimiento del deber legal por el ente estatal, no atribuible al titular del derecho, a un tercero o a la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, se genera la ocurrencia de un daño antijurídico.

Ahora bien, tal como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>42</sup> el daño antijurídico debe tener una relevancia cierta, esto es, materialmente apreciable y no simplemente un supuesto.

En el caso de la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez la imposibilidad de haber obtenido la cédula de ciudadanía dentro del término razonable, supone una restricción o limitación al ejercicio de aquellos derechos que están íntimamente ligados con el documento de identificación, tal como ya se dijo, sin embargo, puesta su situación en ese plano, podría pensarse en principio, que estaríamos en presencia de un daño difuso y abstracto, que no permitiría su concreción y adolecería de una de sus características principales, la **certeza** del daño<sup>43</sup>, por lo que descartaría la causación de un perjuicio cierto; por ello resulta necesario constatar si con los elementos probatorios arrimados es posible establecer este aspecto.

Por su parte, la demandante en cuanto a los perjuicios concretos señala que la no expedición de la cédula oportunamente le impidió disfrutar de los derechos civiles y políticos, tales como la salud, trabajar y sufragar en las elecciones democráticas.

En el plenario se encuentra probado que la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez el 02 de agosto de 2010 se acercó a una de las sedes de la Registraduría con el fin de adelantar trámite de preparación para la renovación de su cédula, haciéndole entrega el mismo día *comprobante de documento en trámite*.

<sup>40</sup> Modificado por el artículo 25 de la Ley 96 de 1985

<sup>41</sup> Decreto 2241 de 1986

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014, C.P. Enrique Gil Botero. Radicación número: 05001-23-31-000-1991-06952-01(29590).

<sup>43</sup> “El Daño”. J.C. Henao Perez. Universidad Externado de Colombia. 2007. Pág. 129 y ss.

También está demostrado que la entidad demandada, en atención a la queja presentada por la señora Idárraga Rodríguez el 22 de septiembre de 2011, la citó a la Coordinación de Control Interno Disciplinario el 20 de diciembre del mismo año a las 9 a.m.<sup>44</sup>, a la cual no asistió según lo manifiesta<sup>45</sup>, por recibir la citación un día después de la fecha de presentación.

Del contenido de la sentencia T-002 del 27 de enero de 2012<sup>46</sup> proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, por medio de la cual se tuteló el derecho fundamental de petición y otros conexos en cabeza de la aquí demandante, se logra establecer que para esa fecha la entidad demandada no había hecho entrega de la cédula de ciudadanía y habían transcurrido un año y cinco meses.

De los documentos aportados por la entidad pasiva<sup>47</sup>, se advierte que posterior al fallo de tutela se procedió al trámite de renovación del documento, con fecha de preparación el 09 de febrero de 2012, salida el 15 y actualización el 17 del mismo mes y año, en concordancia con la consulta Web<sup>48</sup>, en la que se evidencia fecha de fabricación el 14 de febrero de 2012, cuya entrega efectiva procedió el 25 de noviembre de 2013.

Según lo fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-426 del 10 de julio de 2013, que reitera precedente anterior, el plazo razonable para la expedición del a cédula de ciudadanía por parte del Registraduría Nacional del Estado Civil es de un año, término que es acogido por este Despacho para efectos de resolver el presente asunto.

Durante el trámite del proceso y en las oportunidades procesales pertinentes, no se allegaron medios probatorios que acreditaran la existencia de una afectación a su derecho a la salud como consecuencia de no tener su cédula de ciudadanía, pues no se demostró su imposibilidad de acceder a los servicios de seguridad social en salud dispuestos en la normatividad vigente como derecho de toda persona residente en territorio colombiano; tampoco se evidenció la violación a su derecho al trabajo, al no existir certeza que la demandante haya sido retirada de algún empleo por no contar con el documento de identificación, ni tampoco que esa haya sido la causa para no ser aceptada por algún empleador que pretendía contratarla o contar con sus servicios. Vale la pena precisar que el daño no puede surgir de inferencias o hipótesis, sino que debe contener elementos que lo hagan determinado o determinable, ausentes en el presente asunto frente a los dos derechos invocados.

En lo que respecta al derecho a la participación democrática y específicamente con la posibilidad de ejercer el voto, el Despacho encuentra que sí es posible verificar la afectación concreta a este derecho, al estar demostrado que la

---

<sup>44</sup> Folio 5

<sup>45</sup> En oficio dirigido a la Magistrada Carlina Mireya Varela. Folio 6 del expediente

<sup>46</sup> Folio 12 y siguientes del expediente

<sup>47</sup> Consulta ANI trabajo y consulta histórica. Folios 147 y 148 del expediente

<sup>48</sup> Folio 219 del expediente

demandante no tenía la cédula de ciudadanía para el momento en que se realizó la jornada electoral del 30 de octubre de 2011, a pesar de que había transcurrido más de un año desde el momento en que solicitó la renovación del documento (2 de agosto de 2010).

El análisis efectuado hasta ahora, permite constatar la existencia de un daño antijurídico específicamente en la afectación al derecho a la participación democrática a través del voto, que se vio truncada concretamente para las elecciones del mes de octubre del 2011.

Ahora bien, debe advertirse que resulta imposible establecer si en realidad la señora Idárraga Rodríguez hubiera efectivamente acudido a ejercer su derecho al voto el día 30 de octubre de 2011, en el evento en que la Registraduría le hubiese entregado a tiempo su cédula de ciudadanía, lo que supondría un obstáculo para tener por configurado el daño, pero ante este tipo de situaciones la jurisprudencia del Consejo de Estado ha venido acudiendo al denominado daño de oportunidad, como opción para lograr fundamentar la existencia de un perjuicio partiendo del cumplimiento de unas reglas precisas dadas por la misma Corporación. Resulta necesario dedicar un acápite a esta tipología especial de daño.

#### *De la Pérdida de Oportunidad.*

De acuerdo con la elaboración jurisprudencial sobre el tema<sup>49</sup>, el daño de oportunidad consiste en la ocurrencia de un comportamiento antijurídico que afecta a una persona en la medida que le impide gozar de una oportunidad, chance, probabilidad o expectativa, dirigida a obtener cierta ganancia patrimonial, o de evitar la pérdida de un derecho patrimonial.

La pérdida de oportunidad, emerge como una modalidad de perjuicio autónomo e independiente a los ya conocidos como daño moral y perjuicios materiales, en atención a la imposibilidad de cuantificar la ventaja no obtenida o la afectación negativa del patrimonio material o inmaterial de la persona, por la ausencia de certeza que caracteriza la naturaleza del concepto mismo; en ese sentido se ubica en el campo del daño y no en la imputación, pues este corresponde a un estadio distinto, que define el fundamento para atribuir responsabilidad a un ente público, a través de los títulos ya conocidos de falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial.

En cuanto a las características que particularizan la pérdida de oportunidad y que permiten su existencia, el Consejo de Estado ha establecido las siguientes:

*"De acuerdo con lo anterior, puede sostenerse que los requisitos cuya concurrencia se precisa con el propósito de que pueda considerarse existente la pérdida de oportunidad como daño indemnizable en un caso concreto, son los siguientes:*

*(i) Certeza respecto de la existencia de una oportunidad que se pierde, aunque la misma envuelva un componente aleatorio, lo cual significa que esta modalidad de*

<sup>49</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCION TERCERA- SUBSECCION A - Consejero ponente: GLADYS AGUDELO DE ORDOÑEZ - 16 de septiembre de 2011 - Radicación: 22030,; ver entre otras, sentencia del 7 de julio de 2011, expediente número 20139; sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 19360; Sentencia del 27 de abril de 2011, expediente No:18.714; sentencia de 11 de agosto de 2010, expediente número 18593.

daño da lugar a un resarcimiento a pesar de que el bien lesionado no tiene la entidad de un derecho subjetivo —pues se trata de un mero interés legítimo, de la frustración de una expectativa, sin que ello suponga que se trata de un daño puramente eventual—, siempre y cuando se acredite inequívocamente la existencia de “una esperanza en grado de probabilidad con certeza suficiente”<sup>50</sup> de que de no haber ocurrido el evento dañoso, la víctima habría mantenido la expectativa de obtener la ganancia o de evitar el detrimento.....

(ii) Imposibilidad definitiva de obtener el provecho o de evitar el detrimento, vale decir, la probabilidad de obtener la ventaja debe haberse convertido en inexistente, pues si la consolidación del daño dependiera aún del futuro, se trataría de un perjuicio eventual e hipotético, no susceptible del reconocimiento de una indemnización que el porvenir podría convertir en indebida<sup>51</sup>; lo expuesto se antoja lógico en la medida en que si el resultado todavía puede ser alcanzado, el “chance” aún no estaría perdido y nada habría por indemnizar; por tanto, si bien se mantiene la incertidumbre respecto de si dicho resultado se iba a producir, o no, la probabilidad de percibir la ganancia o de evitar el perjuicio si debe haber desaparecido definitivamente del patrimonio —material o inmaterial— del individuo porque dichos resultados ya no podrán ser alcanzados jamás.”<sup>52</sup>

Posteriormente, en sentencia reciente el Alto Tribunal refrendó la tesis, precisando lo siguiente:

*“La jurisprudencia de esta Sala de Sección ha estimado que la pérdida de oportunidad constituye un daño de naturaleza autónoma, al considerar que “se ubica en el campo del daño – sin desconocer que por elementales razones guarda estrecho vínculo con la relación de causalidad, -la causalidad existente entre el hecho imputable y el daño para estructurar la responsabilidad- y por lo mismo, resulta ser un perjuicio autónomo”<sup>53</sup>.*

*Así mismo, se reitera que el reconocimiento de la pérdida de oportunidad como daño autónomo corresponde a una línea jurisprudencial consolidada desde el año 2010 en esta Sección, desde la providencia citada en precedencia hasta la actualidad, en aquellos casos en los que cobra mayor fuerza la incertidumbre acerca del beneficio que pudo obtener la víctima, que la prueba del nexo causal entre la pérdida de oportunidad y la actuación de la Administración, razón por la cual, en el caso que se examina, dicha línea se acoge plenamente<sup>54</sup>.”<sup>55</sup>*

Y en cuanto a las características de este tipo de daño se agregó una más a las que ya se venían manejando en otros precedentes, tal como se precisó en sentencia del año 2018:

*“A pesar de las diversas teorías empleadas para explicar la pérdida de oportunidad, recientemente esta Subsección se ha pronunciado en el sentido de*

<sup>50</sup> TRIGO REPRESAS, Félix Alberto, *Pérdida de chance*, p. 35, 38-39.

<sup>51</sup> HENAO, Juan Carlos, *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998, pp. 159-160.

<sup>52</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera- MP.: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, EXP. 18.593, 11 de agosto de 2010, Actor: PEDRO EMILIO VALENCIA Y OTROS.

<sup>53</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia de 27 de abril de 2011, exp. 18.714. C.P. Gladys Agudelo Ordóñez; en ese mismo sentido, puede consultarse la sentencia dictada el 8 de junio del mismo año, exp. 19.360. y la del 26 de enero de 2012, exp. 21.726, ambas con ponencia del Dr. Hernán Andrade Rincón.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencias del 14 de marzo de 2013, exp. 25000-23-26-000-1999-00791-01(23632) y del 9 de octubre de 2013, exp. 25000-23-26-000-2001-02817-01(30286) CP: Hernán Andrade Rincón; Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, exp. 25000232600020000215101, CP: Ramiro Pazos Guerreño; Subsección C, sentencia del 10 de diciembre de 2014, exp. 23001-23-31-000-2012-00004-01 (46107), CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>55</sup> CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A - Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO- 1 de octubre de 2018. - Radicación número: 13001-23-31-000-2005-00944-01(46375)- Actor: ROGER MARTÍNEZ RODRÍGUEZ Y OTROS.

*considerar que la postura que mejor se ajusta a dicho concepto es aquella que la concibe como un daño derivado de la lesión a una expectativa legítima<sup>56</sup>, diferente de los demás daños que se le pueden infligir a una persona, como lo son, entre otros, la muerte (vida) o afectación a la integridad física, por lo que así como se estructura el proceso de atribución de estos últimos en un caso determinado, también se debe analizar la imputación de un daño derivado de una vulneración a una expectativa legítima en todos los perjuicios que de ella se puedan colegir, cuya naturaleza y magnitud varía en función del interés amputado y reclamado.*

*En esa oportunidad la Sala decidió reordenar los elementos de la pérdida de oportunidad, así: i) **falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado, es decir, la incertidumbre respecto a si el beneficio o perjuicio se iba a recibir o evitar;** ii) **certeza de la existencia de una oportunidad;** iii) **certeza de que la posibilidad de adquirir el beneficio o evitar el perjuicio se extinguió de manera irreversible del patrimonio de la víctima.**<sup>57</sup>*

Siguiendo la pauta jurisprudencial, frente al primer elemento debe decirse que consiste en la incertidumbre originada de la situación fáctica concreta en cuanto al resultado o lo esperado; respecto al segundo elemento, debe haber certeza de la oportunidad antes de la intervención de la entidad pública, aunque el resultado proyectado, en caso de no haber ocurrido la alteración del curso causal del patrimonio afectado, aparezca como incierto o aleatorio; es decir, interesa es la existencia de la probabilidad de que la situación futura sería de tal manera siempre beneficiosa; el último elemento es la pérdida definitiva de tal oportunidad, o desaparición de cualquier grado de esperanza en cuanto a su ocurrencia, lo cual significa que el supuesto de hecho futuro ya no existirá.

Luego de la claridad sobre la procedencia de esta tipología de daño y su aceptación jurisprudencial como mecanismo de reparación por vía contencioso administrativa, debe verificarse si en el caso concreto de la señora Luz Marina Idárraga se encuentran acreditados los aspectos señalados anteriormente para concluir si estamos ante un caso de pérdida de oportunidad.

<sup>56</sup> “Esta Subsección en decisión reciente señaló que es posible aplicar la teoría de la pérdida de oportunidad a casos donde se vulneren expectativas legítimas: “El modo de reparación de daños antijurídicos derivados de vulneraciones a expectativas legítimas se debe enmarcar dentro de los parámetros de la oportunidad pérdida, siguiendo la premisa conocida del derecho de daños que circunscribe la indemnización de los perjuicios al daño, “solo el daño y nada más que el daño” a fin de evitar un enriquecimiento sin justa causa a favor de la víctima y no contrariar las reglas de la institución jurídica de la responsabilidad estatal: “el daño es la medida del resarcimiento”(…). //10.2.8.2.1. Teniendo en consideración que el daño se origina por la amputación de una expectativa legítima a la consolidación de un derecho, bien sea, en tratándose de una aspiración de obtener un beneficio o una ganancia -polo positivo-, o bien cuando la víctima tenía la aspiración de evitar o mitigar un perjuicio y, como consecuencia de la abstención de un tercero, dicho curso causal dañoso no fue interrumpido -polo negativo-, se debe declarar la responsabilidad del Estado y reparar dicha frustración de la expectativa legítima dentro de los presupuestos de la teoría de la pérdida de oportunidad cuyo monto dependerá de la mayor o menor probabilidad y cercanía de su ocurrencia”: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, rad. 22637, con ponencia de quien proyecta el presente fallo.”

<sup>57</sup> CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B - Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO – 8 de agosto de 2018 - Radicación número: 05001-23-31-000-2002-00774-01(45138)- Actor: GABRIELA DE JESÚS VÉLEZ DE TORO Y OTROS

En cuanto al primer elemento referido a la incertidumbre respecto de si el beneficio se iba a recibir o no, se tiene que no fue posible establecer a ciencia cierta si la demandante hubiera ejercido el derecho al voto en las elecciones de octubre de 2011 de tener consigo la cédula de ciudadanía, así se desprende de la situación fáctica presentada al tener como hechos ciertos la realización de las elecciones en esa época y la condición de ciudadana habilitada para ejercer el voto pues no se demostró alguna inhabilidad o suspensión de sus derechos que le impidiera hacerlo, quedando acreditado tal requisito.

En cuanto al segundo relativo a la certeza de la existencia de una oportunidad, el Despacho tiene como hecho notorio<sup>58</sup> la realización de las elecciones el día 30 de octubre de 2011 para elegir alcaldes, gobernadores, concejales y diputados de las diferentes entidades territoriales a nivel nacional, por haber sido un evento público del orden nacional conocido por el común de las personas y cuya ocurrencia no puede ser desconocida; por lo tanto, la demandante tenía la oportunidad de ejercer el derecho al voto en dichas elecciones.

Frente al tercer y último elemento sobre la extinción definitiva del beneficio esperado, resulta obvia su configuración dado que tratándose de eventos de elección popular cada uno de ellos constituye una oportunidad única para elegir a las personas que se presentan como candidatos; luego entonces, la oportunidad que tenía la demandante para ejercer el voto el 30 de octubre de 2011 ya no regresará.

Hasta aquí se han dado los fundamentos que le permiten al Despacho arribar a la conclusión que en el presente caso se configuró un daño antijurídico concretado en la pérdida de oportunidad que tenía la señora Luz Marina Idárraga frente al ejercicio del derecho al voto para las elecciones de octubre de 2011.

Referente al derecho a la salud y al trabajo, no está acreditado su daño tal como ya se indicó en acápites anteriores, al no haberse allegado prueba de haber resultado la demandante afectada en su salud o en sus posibilidades laborales en situaciones concretas y específicas; además, debe tenerse en cuenta que la demandante contaba con la respectiva contraseña o constancia de documento en trámite para su correspondiente identificación o en su defecto la acreditación de la misma, con la presentación de otros documentos, tratándose del derecho a la salud, alternativas que han sido avaladas por la Corte Constitucional tal como se desprende de los apartes jurisprudenciales citados en párrafos anteriores.

<sup>58</sup> “En cuanto tiene que ver con el concepto de “hecho notorio”, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que “el hecho notorio además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media. Y según las voces del artículo 177 del C. de P.C. el hecho notorio no requiere prueba; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas que tiene una mediana cultura, para que sea notorio”. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de noviembre de 1995, Exp. 8045, C.P. Diego Younes Moreno. En idéntica dirección, el profesor HERNANDO DEVIS ECHANDÍA existe notoriedad de un determinado hecho y por lo tanto se debe eximir de prueba a aquél hecho “cuando en un medio social donde existe o tuvo ocurrencia y en el momento de su apreciación por el juez, sea conocido generalmente por las personas de cultura media en la rama del ser humano a que corresponda, siempre que el juez pueda conocer esa general o especial divulgación de la certeza del hecho, en forma de que no le deje dudas sobre su existencia presente o pasada” En HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, “Teoría General de la Prueba Judicial”, T. I, Ed. Víctor de Zabala, Buenos Aires, 1970, p. 231” Nota tomada de pie de página de la sentencia del 14-09-16 del Consejo de Estado-Sección Tercera-Subsección A-Radicado Interno 34.349

261

En consonancia con lo expuesto y probado, se tiene que a partir del 02 de agosto de 2010 la señora Luz Marina solicitó y procedió a realizar el trámite constitutivo de la preparación para la renovación de su documento, para cuya entrega la Registraduría tenía como plazo razonable un (1) año, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional y como se dejó plasmado en acápites anteriores, sin que se exista prueba alguna de que la entidad demandada haya tomado contacto con la solicitante para repetir el procedimiento, ante las falencias presentadas que no permitieron proceder a su fabricación, sin que ello se pueda enmarcar en alguno de los eximentes legales a favor de la accionada, pues se evidencia que no hubo una actuación diligente y oportuna para resarcir el error o falla presentada en el trámite, pues no se allegó prueba que lo acreditara.

La citación que se envió a la señora Luz Marina el 22 de septiembre de 2011 se dio como consecuencia de una queja instaurada por ella, fecha para la cual ya se había cumplido con el plazo razonable para su expedición.

A parte de ello, es claro para el Despacho que fue a partir del fallo de tutela proferido el 27 de enero de 2012 que se logra que la entidad obligada proceda a tomar contacto con la demandante a fin de que proceda a la repetición del procedimiento, no encontrándose probado que se le haya citado con anterioridad, como tampoco se encuentra demostrada la renuencia de la accionante para repetir el procedimiento.

En lo que respecta a la fecha en que estuvo listo el documento para su retiro, se debe indicar que de los documentos aportados, si bien permiten visualizar la fecha de preparación, fabricación y salida, no lo hace en lo que se refiere al momento en que se dispuso su entrega, y en el plenario no hay evidencia de citación para hacer lo pertinente y por lo tanto, solo se prueba con la respectiva acta del 25 de noviembre de 2013.

Resulta evidente para el Juzgado que la Registraduría Nacional de Estado Civil incumplió con sus deberes de expedir la cédula de ciudadanía a la demandante dentro del plazo razonable, lo que impidió que obtuviera la cédula de ciudadanía como documento de identificación idóneo para el ejercicio de su derecho al voto, generándose con ello su responsabilidad en la causación del daño antijurídico.

El argumento expuesto por la entidad demandada sobre la ocurrencia de fallas técnicas en el proceso de elaboración de la cédula de ciudadanía, no se encuentra soportado probatoriamente en el expediente, incumpléndose con la carga que le corresponde de demostrar la actuación diligente, correcta y ajustada al ordenamiento jurídico, para poder exonerarse de responsabilidad administrativa cuando está frente a una imputación de falla del servicio con en este caso.

Por lo expuesto, es claro para el Despacho la existencia del daño antijurídico en cabeza de la demandante, imputable a la administración, ante su actuación negligente y tardía en el cumplimiento de una de sus funciones, esto es, elaborar y entregar el documento de identificación en un plazo razonable.

En lo que respecta a las excepciones propuestas por la parte demandada, se pasan a analizar:

Culpa de la propia víctima:

La entidad demandada hace alusión a los deberes consagrados en el artículo 95 de la Constitución, argumentando que la actora no acudió a solucionar el inconveniente con la expedición de su cedula sino hasta el año 2012, esto es, 2 años después de iniciado el trámite para su expedición.

El Despacho no encuentra valor a lo refutado por la entidad demandada, tal como se corrobora de los argumentos expuestos a lo largo del estudio del caso, donde se ha dejado claramente determinada la responsabilidad de la misma, probando la demandante que presentó diversas peticiones y acudió a la acción de tutela, con cuyo fallo logró la expedición de su duplicado, *contrario sensu*, la demandada no demostró su actuación diligente, correcta y ajustada al ordenamiento jurídico, sin que haya lugar a la declaratoria de esta excepción.

Falta de legitimación en la causa por pasiva:

Las resultas del proceso son razones más que suficientes para declarar la no prosperidad de esta excepción, toda vez que, para este Despacho es claro que la entidad demandada es la llamada a responder por los perjuicios ocasionados a la demandante, frente al daño que se encuentra debidamente acreditado, sin que ello se pueda desvirtuar por el hecho de que la Registraduría manifieste que el duplicado de la cedula estaba listo para ser entregado desde el 22 de febrero de 2012, pues ni si quiera tal presupuesto lo logró demostrar la entidad en el proceso, y al contrario, si se encuentra plenamente establecido que a quien le correspondía la elaboración y entrega en un plazo razonable de tal documento es a la entidad demandada.

Hecho superado:

Lo que se discute en el presente trámite no es si a la fecha de presentación de la demanda se encuentra elaborado el duplicado de la cedula de la demandante, sino la responsabilidad de la Registraduría ante la tardanza en su fabricación y entrega en consonancia con los perjuicios ocasionados a la titular del documento, razón por la cual no hay lugar a acceder a la declaratoria de esta excepción.

Finalmente se debe indicar que del estudio y análisis del caso, no se encuentra probada ninguna otra excepción que se pueda declarar como genérica.

## Indemnización de Perjuicios

En este aspecto el Despacho acoge la jurisprudencia del Consejo de Estado- Sección Tercera<sup>59</sup> que en atención a que la pérdida de oportunidad constituye un daño autónomo y la cuantía se valora de acuerdo con el principio de equidad, previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998:

*"No es procedente indemnizar la pérdida de oportunidad por el porcentaje de probabilidades que resulten de la acreditación del vínculo causal entre la falla y el daño final, habida cuenta de que la pérdida de oportunidad constituye una fuente de daño cuya reparación depende de lo probado en el proceso.*

i) *El porcentaje de probabilidades de la expectativa legítima truncada debe establecerse a través de los diferentes medios de prueba que obran en el proceso -regla general-. Ahora, si no se puede determinar dicho porcentaje de la pérdida de oportunidad -perspectiva cuantitativa-, pese a encontrarse acreditado el daño antijurídico cierto y personal -perspectiva cualitativa-, deberá el juez de la responsabilidad, tal como lo ha señalado la doctrina<sup>60</sup>, bien sea a) declarar en abstracto la condena y fijar los criterios necesarios para que, mediante un trámite incidental, se realice la cuantificación del perjuicio, o bien b) acudir a criterios de equidad<sup>61</sup>, eje rector del sistema de reparación estatal, -artículo 230 de la Constitución Política y 16 de la Ley 446 de 1998<sup>62</sup>-, a fin de reparar en forma integral el daño imputable a los demandados<sup>63</sup>."*

Esta forma de tasación del perjuicio surgido del daño "pérdida de oportunidad", ha sido aplicado en varias oportunidades por el Consejo de Estado<sup>64</sup>.

En atención al principio de equidad, y teniendo en cuenta las circunstancias concretas de la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez y la naturaleza del derecho que resultó afectado, esto es, derecho al voto en las elecciones del 30 de octubre de 2011, el despacho reconocerá una suma genérica a título de pérdida de oportunidad que sobrevino al no contar con su cédula de ciudadanía lo que frustró

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de abril de 2017, exp. 25706, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>60</sup> TAMAYO JARAMILLO, *Tratado de Responsabilidad Civil*, 2007, p. 338 y 341; Martínez Rave, *La Responsabilidad Civil Extracontractual en Colombia*, 1986, p. 126; HENAO, Juan Carlos. *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 42 y 43.

<sup>61</sup> Esta Sala ha aplicado a otros casos la equidad como fundamento para cuantificar el perjuicio por la pérdida de oportunidad: Ver. Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia de 12 de julio de 2012, rad. 15,024, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>62</sup> "Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales".

<sup>63</sup> En casos de pérdida de oportunidad en materia de acceso a la administración de justicia, la Sala ha acogido igualmente criterios de equidad para calcular el porcentaje de la probabilidad pérdida. Al respecto, la Sala en sentencia del 31 de mayo de 2016, rad. 38047, M.P. Danilo Rojas Betancourth conoció de la pérdida de oportunidad con ocasión de una declaratoria de prescripción de la acción civil y consideró de acuerdo con las pruebas que obraban en el proceso que la expectativa que tenía la parte civil de que se le resarciera pecuniariamente en el proceso judicial estaban calculadas en un 75%. En similar sentido se puede consultar la sentencia de la Subsección B del 31 de mayo de 2016, rad. 38267, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>64</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A, Sentencias del 13 de marzo de 2013, exp. 500012331000199605793-01 (25.569) y del 21 de marzo de 2012, exp. 54001233100019972919-01 (22.017), ambas con ponencia del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez.

la posibilidad de ejercer su derecho a la participación democrática a través del voto.

Se debe acudir a esta manera de cuantificar el daño, ante la imposibilidad de establecer el porcentaje de probabilidades que tenía la señora Idárraga Rodríguez para hacer uso de su derecho a votar en las elecciones del 30 de octubre de 2011, tal como lo dice el alto tribunal, pues surge la dificultad de indemnizar con base en datos estadísticos o exactos de cuya prueba adolecen casos como el que se examina, razón por la cual se acude al criterio de equidad.

En ese orden de ideas y al cuantificarse el perjuicio en una cifra genérica no es posible el reconocimiento de indemnización por perjuicios morales y materiales en específico; en consecuencia, el Despacho con base en criterios de equidad y atendiendo a lo probado en el proceso, fija la suma de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ejecutoria de la sentencia, como suma genérica de indemnización por pérdida de oportunidad, a favor de la demandante y cuyo pago estará a cargo de la parte demandada.

## 5. De las costas

Conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del CGP, se condenará a la parte vencida en el proceso al pago de costas.

Para su tasación se tendrá en cuenta lo consagrado en el artículo 365 del CGP en concordancia con el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, en cuyo artículo 6º inciso 3º dispone que para procesos de primera instancia procede hasta el 20% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en sentencia.

En el presente asunto, la pretensión reconocida corresponde a los perjuicios morales en la suma equivalente a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, de tal forma que al aplicar el 20% arroja como resultado la suma de \$828.116,00, a la cual se condenará a la parte demandada a pagar a favor de la parte demandante, por concepto de agencias en derecho.

Sin más consideraciones, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CALI, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de *culpa de la propia víctima, falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho superado y la innominada o genérica*, propuestas por la entidad demandada.

**SEGUNDO: DECLARAR ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por los perjuicios ocasionados a la señora

Luz Marina Idárraga Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía 31.298.957, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a pagar a la señora Luz Marina Idárraga Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía 31.298.957 de la suma equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de esta sentencia, como indemnización por pérdida de oportunidad.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

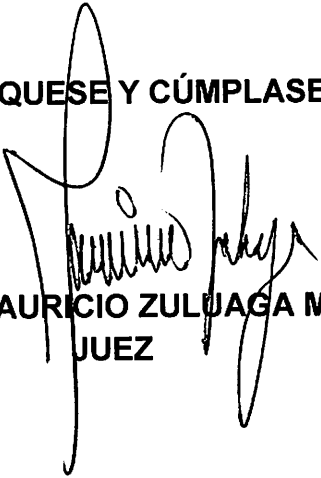
**QUINTO: CONDENAR EN COSTAS** a la parte demandada y en favor de la demandante. Se Fija como agencias en derecho la suma de **\$828.116,00**.

**SEXTO:** La entidad condenada dará cumplimiento al presente fallo, en los términos referidos en los artículos 187 y 192 del CPACA.

**SÉPTIMO:** Por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídanse las copias que sean solicitadas por las partes, indicando cuál presta mérito ejecutivo.

**OCTAVO: EJECUTORIADA** esta providencia, realícese la respectiva liquidación por Secretaría siguiendo las pautas establecidas en el artículo 366 del C.G.P., DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere, y ARCHÍVESE el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**WALTER MAURICIO ZULUAGA MEJÍA**  
**JUEZ**