CONCEPTO 3349 DE 2017

(Febrero 13)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MEMORANDO

Para:	Jaime Fernando Buchel y Moreno Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Consulares
De:	Claudia Liliana Perdomo Esntrada Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna
Asunto:	Alcance ai concepto jurídico relativo a determinar el documento que pueden exhibir los connacionales en el exterior para adelantar diversos trámites en los Consulados- Circular 222 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Señor Coordinador.

En atención a su consulta dirigida a ésta Oficina en recientes días, por medio del cual solicita alcance al concepto jurídico relativo a determinar el documento que pueden exhibir los connacionales en el exterior para adelantar diversos trámites en los Consulados en relación con la Circular 222 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil. De manera atenta, le remito las consideraciones jurídicas en relación con el tema.

ALCANCE CONCEPTO JURIDICO RELATIVO A DETERMINAR EL DOCUMENTO QUE PUEDEN EXHIBIR LOS CONNACIONALES EN EL EXTERIOR PARA ADELANTAR DIVERSOS TRAMITES EN LOS CONSULADOS- CIRCULAR 222 DE 2016 DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Ministerio de Relaciones Exteriores
Oficina Jurídica interna

Grupo Interno de Asuntos Legales
Bogotá D.C., febrero de 2017

I. INTRODUCCIÓN:

Este Documento contiene un análisis relativo a determinar el documento que pueden exhibir los connacionales el en exterior para adelantar diversos trámites en los consulados, dando alcance al concepto emitido meduabte Memorando I-GALJI-16-014538 del 14 de junio de 2016, para lo cual se desarrollarán los siguientes aspectos: 1) De los documentos idóneos para la identificación de los colombianos en el exterior; 2) De la naturaleza de la contraseña; 3) Alcance de la Circular 222 del 13 de diciembre de 2016; 4) Conclusiones

El anterior marco metodológico tiene como fuente la consulta elevada por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo Asuntos Consulares del Ministerio de las Relaciones Exteriores. mediante memorando I-GAUC-17- 002204 del 27 de enero de 2017, mediante el cual, solicita "aclaración del concepto del asunto, toda vez que con circula 222 del 13 de diciembre de 2016 la Registraduría Nacional del Estado Civil señala que se debe aceptar y validar como comprobante de trámite los tipos de contraseñas de cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad expedidos por esa entidad".

II. ANÁLISIS JURÍDICO:

1. De los documentos idóneos para la Identificación de los colombianos en el exterior:

- Definición, características y funciones de la cédula de ciudadanía:

Es preciso mencionar que desde 1934 con ia expedición de la Ley 71, se estableció que para efecto de realizar actos civiles o políticos era obligatorio la presentación de la cédula de ciudadanía.

Así mismo, la Ley 39 de 1961, en su artículo 1, estableció que los colombianos sólo podrán identificarse con la cédula de ciudadanía para los diversos actos que pretendan adelantar en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 1o. A partir del primero (1o) de enero de mil novecientos sesenta y dos (1962), ios colombianos que hayan cumplido veintiún (21) años so/o podrán identificarse con la cédula de ciudadanía laminada, en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales."

No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 del 18 de diciembre de 1975, son ciudadanos colombianos o mayores de edad quienes hayan cumplido los 18 años.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos ha establecido las características de la cédula de ciudadanía y las funciones que conlleva, de manera que, sólo por mencionar algunos pronunciamientos se hará referencia a la sentencia C 511 de 1999, con Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell, en ia que se manifestó:

"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 ios 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 aludido propósito.

(...)

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles."[(1)]

Así mismo, en sentencia T-162 de 2013[(2)], ia Corte expresó:

"Constitucional y legalmente, la cédula de ciudadanía tiene tres funciones diferentes; (i) identificar a las personas, (ti) permitir ei ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia. Jurídicamente, ia identificación es aquella manera de establecer la individualidad de una persona de acuerdo a fas previsiones normativas; ia cédula de ciudadanía es una de fas pruebas de dicha identificación, de modo que acredita la personalidad de su titular en ios actos jurídicos en donde se le exija ia prueba de tai calidad. Por lo anterior, este documento es un medio irremplazable,

para lograr el aludido propósito (...)"

> Ente que expide ios documentos de identificación (cédula de ciudadanía):

La Entidad Pública que ostenta la función de expedir el documento de identificación es la Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera que, el artículo 5 del Decreto Ley 1010 de 2000, de las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civí advierte:

“Artículo 5o. Funciones. Son funciones de ia Registraduría Nacional dei Estado Civil, las siguientes:

(...)

> Decreto Ley 19 de 2012

Por su parte el Decreto 19 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios exisstentes en la Administración Pública", en sus consideraciones expresa:

“(...) Que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para lograr que la administración obre con criterio rector de la efectividad deí servicio púbiico por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Que es necesario que todas fas actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de ios bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines deí Estado.

Que con el objeto de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, se requiere racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley.

Lo anterior permite concluir que, con el propósito de dinamizar las actuaciones de la Administración Pública con la realidad de los administrados, se establecieron ciertas reglas que den cumplimiento a los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional.

Así mismo, haciendo una lectura sistemática de la norma se observa que, el objetivo general del Decreto Ley 19 de 2012, fue expresado en los siguientes términos; “Los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad **proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios** de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley. En tal virtud, **el presente decreto tiene por objeto suprimir** o **reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública,** con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.” (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, el ámbito de aplicación de tales reglas, según el articulo 2 ibídem, vinculan “(...) a todos ios organismos y entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998”.

De manera que, es evidente que el Ministero de Relaciones Exteriores y sis misiones en el exterior, deben observar plenamente su contenido, por estar inmersas en las entidades establecidas en el ámbito de aplicación del mentado Decreto.

En ese orden de ideas, es pertinente identificar las normas establecidas en relación con la identificación de ios colombianos de forma armónica, es decir, en una lectura completa del compendio normativo objeto de estudio.

Por tanto, el artículo 18 del Decreto Ley 19 de 2012, prescribe:

En los trámites y actuaciones que se cumplan ante las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones administrativas en los que se exija la obtención de la huella dactilar como medio de identificación inmediato de te persona, ésta se hará por medios electrónicos. Las referidas entidades y particulares contarán con los medios tecnológicos de interoperabilidad necesarios para cotejaría identidad del titular de la huella con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Si el trámite no requiere de la identificación inmediata de la persona, la autoridad o el particular encargado de funciones administrativas coordinarán con la Registraduriía Nacional del Estado Civil el mecanismo de verificación de la información requerida.

Cuando por razones fisicas la persona que pretenda identificarse no pueda imponer la huella dactilar o esta carezca de calidad suficiente para identificarla, la verificación de la identidad se hará mediante la comparación de su información biográfica con la que reposa en la base de datos de la Regustraduría Nacional del Estado Civil. De igual forma se procederá para identificar a personas menores de siete (7) años, caso en el cual deberá acompañarse copia del Registro Civil de Nacimiento.

La comprobavión de identidad a través del a Registraduría Nacional del estado Civil no tendrá costo para la entidad pública o el particular que ejerza funciones administrativas.

Parágrafo 1.

La identificación mediante la obteción electrónica de la huella dactilar no excluye la presentación del documento de identidad. Encaso de que la persona no tenga documento de identidad, el requisito se surtirá con la exhibición del comprobante del documento en trámite, expedido por la Registraduria Nacional del Estado Civil, el cual se presume auténtico.

Parágrafo 2.

Cuando sea necesario, y con ei fin de obtenerla huella dactilar en sitios distintos a su sede operativa, las autoridades públicas o los particulares en ejercicio de funciones administrativas podrán incorporar mecanismos móviles de obtención electrónica remota de la huella dactilar. Las notarías del país están obligadas a contar con sistemas de obtención electrónica remota de la huella dactilar.

Parágrafo 3.

Para los efectos de este artículo, entiéndase que el documento de identidad es la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería, la tarjeta de identidad o el pasaporte si el nacional que se identifica se encuentra en el exterior.

(...)"(Negrilla fuera del texto).

Es preciso señalar que, el artículo precedente establece reglas referidas a la necesidad de verificar la huella dactilar por medios electrónicos, toda vez que, expresamente se eliminó la huella dactilar en los diferentes trámites, procedimientos o actuaciones que se deban surtir ante autoridades que ejerzan funciones administrativas (Artículo 17 Decreto 19 de 2012).

Por lo tanto, en su lugar el mentado Decreto en su artículo 18, establece que para efecto de cotejar la huella dactilar del compareciente con la base de datos que ostenta la Registraduria Nacional del Estado Civil, se deberá realizar por medios electrónicos.

A su vez, en ei parágrafo 3 del artículo 18, ibídem, se establece que el documento de identidad será la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería, la tarjeta de identidad o el pasaporte si el nacional que se identifica se encuentra en el exterior.

Por su parte, el artículo 20 del Decreto Ley 19 de 2012, establece:

“ARTÍCULO 20. IDENTIFICACION DE LOS COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Los colombianos residentes en el exterior se identificarán ante las sedes diplomáticas y consulares nacionales a través de los mecanismos señalados en este decreto." (Negrilla fuera del texto).

Con el fin de sistematizar lo expuesto, es necesario señalar que, a pesar de no indicarse expresamente que el documento de identidad idóneo para los colombianos residentes en el exterior es uno en particular, el artículo 20, preescribe que se debe atender a lo dispuesto por tal normativa, es decir, que se debe acudir a las normas que reglan lo relativo a los documentos de identificación, por lo que en éste caso, será menester aplicar el parágrafo 3 del artículo 18 del Decreto 19 de 2012, para tal efecto.

Lo anterior es reforzado por el artículo 24 del Decreto 960 que dispone: " La identificación de los comparecientes se hará con los documentos legales pertinentes, dejando testimonio de cúales son éstos. Sin embargo en caso de urgencia, a la falta del documento especial de identificación, podrá el notario identificarlo con otros documentos auténticos, o mediante la fe de conocimiento por parte suya (...)".

Así mismo, en atención a lo previsto por el artículo 2.2.1.4.11, del Decreto Reglamentario Único del Sector de relaciones Exteriores señala que " El pasaporte es el documento de viaje que identifica a los colombianos en el exterior. Por lo tanto, todo colombiano que viaje fuera del país deberá estar provisto de un pasaporte válido, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados e instrumentos internacionales vigentes. El pasaporte será expedido en documento especial otorgado únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores".

Es por esto que, los colombianos residentes en el exterior a fin de identificarse en las sedes diplomáticas y consulares podrán hacerlo exhibiendo la cédula de ciudadanía, o el pasaporte, conforme a lo anteriormente dispuesto.

2. De la naturaleza de la contraseña:

Es pertinente señalar que, en relación con la contraseña, el Comunicado de Prensa N. 277 de 2010, de ta Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia, indicó que:

“El proceso de producción de una cédula de ciudadanía tarda en promedio 3 meses por las características de seguridad que tiene el documento, por este motivo **la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una contraseña a los ciudadanos como comprobante de documento en trámite, pero esta contraseña no es un documento de identificación.**

La contraseña se le entrega al ciudadano cuando cumple 18 años de edad y solicita su cédula por primera vez, cuando extravia su cédula y solicita un duplicado, cuando pide rectificación o corrección del documento y cuando realiza el trámite de renovación de la cédula de ciudadanía para obtenerla amarilla con hologramas.

La aceptación de este comprobante como documento de identificación está a disposición de cada entidad pública y privada, por ser este sólo una constancia de que el único documento de identificación valido en el pais, que es la cédula de ciudadanía, está en trámite.

La Registraduría expide dos tipos de contraseñas, cuando el ciudadano renueva su cédula o solicita el duplicado por medio de una máquina de enrolamiento en vivo conocida como booking, le entregan una certificación de color verde como constancia de este trámite. ” (Negrilla fuera del texto).

A su vez, la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha mencionado los casos específicos en los cuales se expide la contraseña[(3)], a saber:

- Ai solicitar la cédula por primera vez.

- Al solicitar un duplicado de la cédula ya expedida.

- Al realizar el trámite de renovación de la cédula.

Corolario de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil al definir la contraseña, expresó: “La contraseña es un comprobante de documento en trámite; no es un documento de identificación y no reemplaza a ia cédula."[(4)]

Para aunar lo expresado en el Comunicado de Prensa antes descrito, la Corte Constitucional en sentencia T 496 de 2006, con Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño, adujo:

“Es así que en aras de la seguridad que debe rodear a ia identificación nacional tanto en la esfera pública como privada de los ciudadanos, **este Tribunal no puede admitir el porte de documentos, con tácita vocación de permanencia, como contraseñas o constancias que sustituyen a la cédula de ciudadanía como el documento oficial y cierto de identificación de los ciudadanos. (...)** (Negrilla fuera del texto).

A su vez, mediante sentencia T 426 de 2013, con Magistrada Ponente la doctora María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional denotó:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado que la cédula de ciudadanía es un documento que cumple varias funciones, más allá de constituir ei medio idóneo para acreditar la identidad de una persona y su capacidad ¿ivii, por io que su importancia repercute en diferentes derechos

fundamentales. Esta Corporación ha precisado que, **si bien es cierto ia contraseña que se entrega a fas 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 ia Registraduría Nacional del Estado Civil entregue a los ciudadanos, con vocación de permanencia, contraseñas o constancias que sustituyan a ia cédula de ciudadanía como el documento oficial y cierto de identificación de ios ciudadanos."

Corolario de lo anterior, si bien la contraseña es el documento que se expide como constancia de trámite de la cédula de ciudadanía, ésta no remplaza ni hace las veces de documento de identificación, pues como se vio, ésta característica sólo se encuentra reservada a la cédula de ciudadanía.

Es necesario aclarar que, si bien ei parágrafo 1 del artículo 18 del Decreto 19 de 2012, establece que "(...) En caso de que la persona no tenga documento de identidad, el requisito se surtirá con la exhibición del comprobante del documento en trámite, expedido por la Registraduría Nacional deí Estado Civil, ei cual se presume auténtico", ésta regla debe ser oontextuaiizada con el contenido íntegro del artículo en mención, por lo que, su aplicación se debe dar en ei marco de la verificación de la huella dactilar por medios electrónicos.

3. Alcance de la Circular 222 del 13 de diciembre de 2016:

Dada la solicitud elevada por la Coordinación del GIT de Asuntos Consulares, de aclarar el concepto emitido por ésta Oficina en relación con la Circular 222 del 13 de diciembre de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es pertinente señalar que la Circular en comento trata de los comprobantes de documentos en trámite que pueden exhibir les connacionales a ia hora de realizar trámites de diversa índole.

De manera que, dicha Circular, desarrolla todo lo atinente a los tres tipos de contraseña que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los casos en tos cuales, el documento de

identificación, bien sea ia cédula de ciudadanía o la tarjeta de identidad se encuentra en proceso de trámite ante la misma autoridad.

Sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil en dicha Circular, no establece que tales tipos de contraseña, sean válidas al momento de ejercerse la identificación del nacional que así lo pretende, sino por el contrario, aduce que, se debe validar los tres tipos de contraseña como comprobante de trámite del documento de identificación, que como se dijo en precedencia será la cédula de ciudadanía o el pasaporte, según el caso.

Así las cosas, si bien los tres tipos de contraseña expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, reflejan o comprueban que el documento de identificación está en trámite, esto no implica per se, que tenga la misma calidad, pues ya lo adujo la misma Registraduría Nacional del Estado Civil, al advertir que, "La contraseña es un comprobante de documento en trámite; no es un documento de identificación y no reemplaza a ia cédula,"[(5)]

4. Conclusiones:

Por lo anteriormente expuesto, es plausible concluir que si bien el documento idóneo para la identificación de los ciudadanos colombianos, es la cédula de ciudadanía, lo cierto es que, a! realizar un estudio armónico con el ordenamiento jurídico, el Gobierno Nacional fue consiente

de la necesidad de eliminar procedimientos o requisitos que entorpezcan el acceso de las personas a los servicios de la Administración Pública o en general el ejercicio de sus derechos.

Es por lo anterior que, el Decreto Ley 19 de 2012, estableció que los colombianos en el exterior podrán identificarse en los consulados o misiones diplomáticas con los medios allí expuestos, y atendiendo a lo normado en el parágrafo 3 del artículo 18 del mencionado compendio, éstos medios son la cédula de ciudadanía o el pasaporte, entre otros según el caso.

Por tanto, los colombianos en el exterior que requieran identificarse en las diferentes misiones podrán hacerlo a través de su cédula de ciudadanía o su pasaporte.

Además de lo anteriormente expresado, en relación con la contraseña como documento que da constancia sobre el trámite en la expedición de la cédula de ciudadanía, es pertinente señalar que, en ningún caso !a misma será el documento que se exhibirá a efecto de realizarse la identificación de ias personas, conforme a lo expresado, pues a pesar de estar inmerso en las posibilidades traídas por el Decreto Ley referido, se debe armonizar el ordenamiento jurídico, por lo que, no es plausible otorgarle a la contraseña la función de identificar, como si ocurre en el caso del pasaporte.

De hecho, la Circular 222 del 13 de diciembre de 2016, el Director Nacional de Identificación de la Registraduría, da las directrices para conocer ios comprobantes de documentos en trámite, que al día de hoy son tres, pero no hace referencia ni da alcance al entendimiento que se le debe dar a la contraseña, ni le otorga une nueva naturaleza, razón por la cual, ésta Oficina reitera el concepto emitido medíante Memorando l-GALJI-16-014538 del 14 de junio de 2016.

Por último, es pertinente señalar que los conceptos tienen el carácter que les atribuye el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución

Atentamente,

CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA

Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna

NOTAS AL FINAL

1. Artículo 5. Ley 7 de 1934.

2. Corre Constitucional, sentencia T 162 de 2013, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

3. Comunicado de prensa No. 277 de 201G, de la Registraduría Nacional del Estado Civil

4. Ibidem

5. íbidem

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)