REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-135 DE 2020

Expediente: T-7.670.628.

Acción de tutela presentada por Marlene Camacho Fernández en representación de sus menores hijos Ana de los Ángeles Martínez Camacho, Cristal Mariana Martínez Camacho, Saimon Alejandro Martínez Camacho y Leonel David Fernández Fernández en contra de la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta y el vinculado Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, sucursal Cúcuta.

Magistrado ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.9 de la Constitución Política y los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Marlene Margarita Camacho Fernández[1], en representación de sus hijos Ana de los Ángeles Martínez Camacho de 10 años[2], Cristal Mariana Martínez Camacho de 12 años[3], Saimon Alejandro Martínez Camacho de 15 años[4] y

[1] Tarjeta de movilidad fronteriza y cédula de identidad de Venezuela, fecha de nacimiento 27 de noviembre de 1982, a fl 3 vto del cuaderno 1.
[2] Tarjeta de movilidad fronteriza y cédula de identidad de Venezuela, fecha de nacimiento 12 de enero de 2009, a fl 4 del cuaderno 1.
[3] Tarjeta de movilidad fronteriza y cédula de identidad de Venezuela, fecha de nacimiento 18 de febrero de 2007, a fl 4 vto del cuaderno 1.

Leonel David Fernández Fernández de 17 años[5], presentó acción de tutela en contra de la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta, al considerar vulnerado el derecho fundamental a la familia, por cuanto dicha oficina se negó a autenticar la autorización de visitas[6] de los menores a su padre recluido en el complejo metropolitano de Cúcuta, toda vez que, ni la madre ni los menores se identificaron con pasaporte sino con tarjeta de movilidad fronteriza y su cédula de identidad venezolana[7].

2. ***Pretensión***. La accionante, en representación de sus hijos, solicitó al juez constitucional que ordene a la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta autenticar el permiso de autorización de ingreso de sus menores hijos a la cárcel modelo de Cúcuta, sin exigir la presentación de los respectivos pasaportes.

3. ***Admisión de la acción.*** Mediante auto de 6 de septiembre de 2019, el Juzgado 6 Civil Municipal de Oralidad de San José de Cúcuta admitió la acción de tutela, corrió traslado a la accionada e integró el contradictorio con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, sucursal Cúcuta, en tanto que dicha entidad exige la autenticación del permiso de autorización de ingreso de menores de edad al penal[8].

---

[4] Tarjeta de movilidad fronteriza y cédula de identidad de Venezuela, fecha de nacimiento 14 de octubre de 2004, a fl 5 del cuaderno 1.

[5] Tarjeta de movilidad fronteriza y cédula de identidad de Venezuela, fecha de nacimiento 18 de noviembre de 2002, a fl 5 vto del cuaderno 1.

[6] *"REQUISITOS PARA EXPEDICIÓN DEL CARNET (SIC) AUTORIZACIÓN DE INGRESO DE MENORES DE EDAD DE 0 A 17 AÑOS.*
1. Permiso de autorización de ingreso diligenciado por la madre, tutor legal en el que se especifique el nombre de la persona privada de la liberad, T.D, comunidad y parentesco con el menor, autenticado en notaria.
2. En caso de que el menor de edad sea autorizado por un tutor legal diferente a la madre debe certificar dicha condición mediante la documentación expedida por la autoridad competente.
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía con firma, dirección y teléfono de la persona que autoriza el ingreso del menor.
4. Para los menores que no son hijos propios o adoptivos la autorización debe ser firmada por el padre o la madre, se debe demostrar un vínculo estrecho de familiariaridad con la persona privada de la libertad, surgido a partir de la existencia de lazos de convivencia, afecto, respeto, solidaridad, protección y asistencia. Estos aspectos deben estar debidamente acreditados mediante registro civil y/o declaración juramentada. En caso contrario, estas visitas no pueden ser autorizadas.
5. Cuando el menor no convive con su padre o madre se debe anexar declaración extrajuicio de dos personas diferentes a los padres que den constancia de la no convivencia.
6. Fotocopia de la tarjeta de identidad para mayores de 7 años y además fotocopia autenticada del registro civil de nacimiento para todos los menores de edad.
7. Para los ciudadanos extranjeros deben anexar copia de alguno de los tipos de documentos establecidos por Migración Colombia para el control de ingreso, tránsito y permanencia legal en el territorio colombiano ya que son los documentos válidos para (sic) *ingreso a visita junto con el documento de identidad y deberán estar vigentes.*
8. Dos fotos 3X4 actuales del menor.
9. Si el menor ingresa con una persona distinta al padre o la madre (máximo 3 personas autorizadas) debe quedar plasmado en el permiso y anexar fotocopia de la cédula de dichas personas, firmada, con dirección y teléfono.
10. Si la menor es cónyuge de la persona privada de la libertad se debe anexar extrajuicio de convivencia realizado por dos personas que no sean familiares según la Ley 979 de 2005.
11. Para la expedición del carnet (sic) el menor y el(los) adulto(s) responsable(s) deben estar registrados en el sistema de visitas del establecimiento.
12. En caso de pérdida y/o renovación se debe adjuntar nuevamente la documentación para la expedición del nuevo carnet (sic)". Fl. 37 del cuaderno de selección.

[7] El 5 de septiembre de 2019, la madre de los menores presentó acción de tutela de forma verbal cuya transcripción obra a fls 5 y 6 del cuaderno 1.

[8] Fl. 8 del cuaderno 1.

4. ***Respuesta de los accionados***. Por medio de escrito del 17 de septiembre de 2019[9], la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta indicó que no vulneró ningún derecho fundamental, pues para autenticar la autorización de ingreso exigida por el INPEC, los extranjeros deben identificarse mediante pasaporte vigente o cédula de extranjería[10].

5. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, sucursal Cúcuta guardó silencio[11].

6. ***Sentencia de tutela de única instancia***. Mediante fallo de 6 de septiembre de 2019, el Juzgado 6 Civil Municipal de Oralidad de San José de Cúcuta, negó las pretensiones de la demanda al considerar que,

> Los extranjeros que residen en el territorio colombiano deberán acatar las normas y los requisitos que sean requeridos por las instituciones públicas. Por ende el Despacho, **NEGARÁ** la pretensión formulada por la actora de ordenar a la NOTARÍA SÉPTIMA DE CÚCUTA, a autenticar la autorización dirigida al INPEC para que se permita el ingreso de sus hijos al centro de reclusión penitenciario para llevar a cabo las visitas con el padre, toda vez que la accionante debe cumplir con el requisito solicitado por la accionada de contar con el pasaporte vigente expedido por la República Bolivariana de Venezuela, con los sellos respectivos de salida del país de origen y entrada al territorio colombiano o en su defecto contar con la cédula de extranjería[12].

7. El anterior fallo no fue impugnado.

8. ***Pruebas recaudadas en sede de revisión***. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto de 5 de diciembre de 2019, requirió a las siguientes entidades para que aportaran pruebas[13] y aclararan algunos hechos[14], en particular los siguientes:

8.1. INPEC, sucursal Cúcuta

Solicitud[15]	**Respuesta[16]**
¿Alexander Martínez Castro, se encuentra recluido en la cárcel de Cúcuta?	Sí. En el pabellón 12.
¿Cuál es el procedimiento para autorizar el ingreso de sus menores hijos con el fin de realizar las visitas	De conformidad con el *"manual de ingreso permanencia y salida de un establecimiento de reclusión del orden nacional"* para la expedición del carné de ingreso de menores de edad se exige, entre otros documentos

[9] Contestación a fls 12 a 18 del cuaderno 1.
[10] De conformidad con las instrucciones administrativas 04 de 11 de enero de 2006 y 18 de abril de 2006 y el concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro.
[11] Fl. 19 del cuaderno 1.
[12] Sentencia del Juzgado 6 Civil Municipal de Oralidad de San José de Cúcuta, de 6 de septiembre de 2019, fls. 19 y 20 del cuaderno 1.
[13] Los documentos recaudados fueron puestos a disposición de las partes los días 15, 16 y 17 de enero de 2020, para que se pronunciaran, si lo consideraban necesario. No obstante, guardaron silencio, tal y como se indica en la constancia secretarial de 20 de enero de 2020, fl. 63 del cuaderno de selección.
[14] Auto de pruebas, fls. 21 y 22 del cuaderno de selección.
[15] Oficio OPT-A-3237-2019 del 6 de diciembre de 2019, fls. 23 del cuaderno de selección.
[16] Fls. 35 a 37 del cuaderno de selección.

familiares?	*"permiso de autorización de ingreso diligenciado por la madre, o tutor legal en el que se especifique el nombre de la persona privada de la libertad, T.D[17]. comunidad y parentesco con el menor, autenticado en notaria".*
¿Los documentos de identificación de Venezuela o el preregistro de Migración Colombia son suficientes para identificar a los menores del presente caso?	Acorde con las resoluciones 5797 del 25 de julio de 2017, 1272 de 2017 y 2033 del 2 de agosto de 2018 la tarjeta de movilidad fronteriza acompañada del documento de identidad vigente es un medio válido para el ingreso a un establecimiento de reclusión.

8.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Solicitud[18]	**Respuesta[19]**
¿En Colombia existe representación consular de Venezuela o alguna otra oficina donde los migrantes venezolanos puedan obtener su pasaporte?	*"A la fecha el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela solo tiene representación diplomática mediante su Embajada y no han acreditado aún a ningún funcionario consular".*
¿Colombia cuenta con un canal diplomático o administrativo con Venezuela, mediante el cual los migrantes venezolanos con documento binacional de movilidad fronteriza (DF) puedan obtener su pasaporte?	*"Evidenciando los problemas que estaban teniendo sus ciudadanos para renovar este documento de viaje o extender su vigencia a pesar de los procedimientos que las autoridades competentes de ese país habían implementado; en atención a esto, el Gobierno Nacional* [de Colombia] *expidió la Resolución 0872 de 2019, mediante la cual se autorizó el ingreso, tránsito y salida de ciudadanos venezolanos aun cuando sus pasaportes se encuentren vencidos hasta por dos años".*

8.3. Migración Colombia

Solicitud[20]	**Respuesta[21]**
¿Qué efectos tiene la Tarjeta de movilidad fronteriza -DF y si por medio de ella se puede identificar válidamente un migrante venezolano en Colombia?	*"Esta Tarjeta de Tránsito Fronterizo, permite circular por los puestos de Control Migratorio de* (…) *área Metropolitana de Cúcuta, que comprende los Municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander* (…)*, lo que denota que con esta tarjeta y el pre-registro de la misma, ningún ciudadano extranjero queda habilitado para ingresar al interior del país, pues de hacerlo, incurriría en permanencia irregular, ya que, como lo establece la misma Resolución en su artículo 18, en ningún caso autoriza la permanencia o ejercicio de actividades en territorio colombiano, ni genera beneficios o acceso a derechos ni constituye domicilio ni residencia en territorio nacional; permite el ingreso circunstancial o paso fronterizo por los Puestos de Control Migratorio habilitados por Migración Colombia. Esta TMF está dirigida a los ciudadanos venezolanos que, por las*

[17] Para el INPEC la T.D. equivale a la tarjeta de identidad.
[18] Oficio OPT-A-3238-2019 del 6 de diciembre de 2019, fls. 26 del cuaderno de selección.
[19] Fls. 39 y 40 del cuaderno de selección.
[20] Oficio OPT-A-3239-2019 del 6 de diciembre de 2019, fls. 28 del cuaderno de selección.
[21] Fls. 42 a 52 del cuaderno de selección.

	condiciones actuales en el vecino país, no tienen la posibilidad de tener un pasaporte o documento válido de viaje, pero que por razones de atender sus necesidades básicas (compra de víveres y alimentos; compra de medicamentos; entre otros) requieren ingresar a la Zona de Frontera. Esta TMF No sustituye una visa, ni documento de viaje o de identificación por lo cual está claramente reglamentada para que ingresen los extranjeros hasta determinadas jurisdicciones de frontera".
¿Qué actuaciones ha adelantado la accionante, a fin de regularizar la situación migratoria de sus hijos?	*"Consultado el Sistema de Información misional a nombre de los accionantes* (…) *no cuentan con Permiso Especial de Permanencia PEP, ni con Permiso Especial de Permanencia PEP-RAMV. Tienen Tarjeta de Movilidad Fronteriza DF4081206, vigente hasta el 14/06/2021. Así mismo, consultado el Sistema de Gestión Documental ORFEO, no registran solicitudes".*

8.4. Superintendencia de Notariado y Registro

Solicitud[22]	**Respuesta**[23]
¿La Tarjeta de movilidad fronteriza -DF es un documento válido para tramitar la autenticación del permiso de visita de menores a un establecimiento carcelario?	*"La tarjeta de movilidad fronteriza no es considerada como un documento de identificación legal pertinente. Sin embargo, el notario en virtud de su autonomía está en la capacidad de valorar cada situación que se le presente y en caso de ser una urgencia y a falta de los documentos citados el notario puede identificarlos con otro documento auténtico*[24] *".*

II. CASO CONCRETO

9. La Sala Primera de Revisión debe constatar si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia. En caso afirmativo, deberá formular y resolver el problema jurídico relevante en el presente asunto.

10. ***La acción sub examine cumple con los requisitos de procedencia de la acción de tutela***[25]

11. ***Legitimación en la causa***[26]. Se satisface tanto por activa como por pasiva. Por ***activa***, los menores Ana de los Ángeles Martínez Camacho, Cristal Mariana Martínez Camacho, Saimon Alejandro Martínez Camacho y Leonel David Fernández Fernández representados por su madre Marlene Camacho Fernández son titulares del derecho fundamental a la familia cuya protección solicita, dada su relación afectiva con su padre biológico y de crianza[27]

[22] Oficio OPT-A-3240-2019 del 6 de diciembre de 2019, fls. 31 del cuaderno de selección.
[23] Fls. 53 a 56 del cuaderno de selección.
[24] "Decreto 2148 de 1983. **Comparecencia.** Artículo 11. En caso de urgencia, calificada por el notario, el compareciente que carezca de documento de identificación legal pertinente podrá identificarse con otros documentos auténticos o mediante la fe de conocimiento personal del notario". Cita original.
[25] Cfr., Sentencia C-590 de 2005.
[26] Constitución Política, artículo 86; Decreto Ley 2591 de 1991, artículos 1, 5, 10 y 13.
[27] En el caso de Leonel David se presenta una relación de crianza. En la Sentencia T-078A de 2016, la Corte constató que se vulneró el derecho a la familia por no permitir el ingreso de visita de los hijos de la esposa de

Alexander Martínez Castro quién se encuentra privado de la libertad y a quién desean visitar[28]. Por ***pasiva***, la acción se interpuso en contra de un establecimiento particular que presta una función pública como lo es la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta, quién se negó a autenticar la autorización de permiso de ingreso de los accionantes toda vez que estos no se identificaron con pasaporte o cédula de extranjería. Y el vinculado INPEC, sucursal Cúcuta entidad pública que exige la autenticación de la autorización de ingreso con el fin de expedir el carné de visitas de los menores[29].

12. ***Relevancia constitucional***. Este caso cumple con este requisito al involucrar la posible vulneración del derecho fundamental a la unidad familiar de cuatro menores de edad, presuntamente conculcados por la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta al negarse a autenticar el permiso de visitas otorgado por su madre.

13. ***Subsidiariedad***. Está acreditado el cumplimiento de esta exigencia. En los términos del artículo 5 del Decreto 2591 de *1991 "la procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito". En* el caso *sub judice* no existe un medio judicial o administrativo disponible para controvertir o conminar la omisión de la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta de proceder a autenticar un documento privado en calidad de extranjero sin la presentación del respectivo pasaporte o cédula de extranjería, por lo que ante dicha inacción, los menores no cuentan con un instrumento judicial distinto a la acción de tutela para amparar el derecho fundamental invocado.

14. ***Inmediatez***. Se cumple con el ejercicio oportuno de la acción de tutela. La demanda se presentó el 5 de septiembre de 2019, es decir, dos días después de que se negó verbalmente el trámite de autenticación del permiso de visitas del 3 de septiembre de 2019[30]. Lapso que se considera razonable y proporcionado, según el precedente de esta Corte[31].

---

interno, bajo el argumento de no tener el grado de consanguinidad o civil exigido en la Ley. Esta decisión se fundamentó en que: "El derecho de los niños a no ser separados de su familia impone al Estado y a la sociedad una obligación negativa en el sentido de que estos no solo no deben ser sustraídos de la compañía de sus familiares, sino que tampoco se les debe impedir el contacto con éstos. Por lo tanto, la separación de los niños de su familia solo puede darse cuando el mantenimiento de la unidad familiar pueda significar un riesgo para los derechos fundamentales del menor".

[28] Sentencia T-111 de 2015. "La Corte Constitucional ha precisado que el deber de protección a la familia no se limita para aquellas conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad exclusivamente, sino también a las que surgen de facto o las llamadas familias de crianza, esto es, aquellas que surgen por relaciones de afecto, respeto, solidaridad, comprensión y protección, similares a las que se predican de cualquier familia formalmente constituida. Lo anterior, atendiendo a un concepto sustancial y no formal de familia, en donde la convivencia continua, el afecto, la protección, el auxilio y respeto mutuos van consolidando núcleos familiares de hecho, que el derecho no puede desconocer ni discriminar cuando se trata del reconocimiento de derechos y prerrogativas a quienes integran tales familias".

[29] El artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1, 5 y 10 del Decreto 2591 de 1991 disponen que toda persona puede ejercer la acción de tutela cuando sus derechos fundamentales sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, bien porque la ejerza por sí misma o por quien actúe en su nombre para la protección de sus intereses, incluso, por medio de las entidades legalmente habilitadas.

[30] Fl. 3 del cuaderno 1.

[31] La definición acerca de cuál es el término "razonable" que debe mediar entre la fecha de ocurrencia de la presunta afectación de los derechos fundamentales y su cuestionamiento en sede de tutela no ha sido pacífica

15. De conformidad con el estudio que antecede, la acción *sub examine* cumple con los requisitos de procedencia de la acción de tutela en contra de la omisión que se cuestiona. En consecuencia, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta el derecho fundamental de los menores de edad accionantes a tener una familia y no ser separados de ella, al no tramitar la autenticación del permiso de visitas otorgada por su madre, en tanto que no se identificaron mediante pasaporte o cédula de extranjería sino con Tarjeta de Movilidad Fronteriza y su documento de identificación de Venezuela?

16. Para resolver el anterior problema jurídico, *(i)* se abordarán las reglas jurisprudenciales sobre el alcance del derecho de los niños a tener una familia y no ser separada de ella cuando alguno de los padres se encuentra privado de la libertad, *(ii)* el régimen de visitas a establecimientos carcelarios por parte de menores de edad, *(iii)* la función fedante desarrollada por las notarías, y *(iv)* los documentos de identificación de ciudadanos venezolanos válidos en Colombia y, *(v)* conforme a las reglas jurisprudenciales aplicables y las pruebas obrantes en el expediente se resolverá el caso en concreto.

(i) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a tener una familia y no ser separada de ella cuando alguno de los padres se encuentra privado de la libertad

17. La Constitución en el artículo 44 establece el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a *"tener una familia y no ser separados de ella"*. El alcance de este derecho admite limitaciones cuando la separación de la familia se origina en la privación de la libertad de uno de sus miembros[32]. Así, esta Corte en su jurisprudencia ha indicado que *"la familia no puede ser desvertebrada en su unidad ni por la sociedad ni por el Estado, sin justa causa fundada en graves motivos de orden público y en atención al bien común y sin el consentimiento de las personas que la integran, caso en el cual dicho consenso debe ser conforme al derecho"*[33].

18. El derecho a tener una familia y no ser separada de ella, también denominado como unidad familiar, es un derecho del que goza tanto el interno como su núcleo familiar. Respecto del primero, la privación de la libertad implica la suspensión de algunos derechos, pero no la restricción de

---

en la jurisprudencia. Por tal razón, de manera abstracta y previa, este solo puede catalogarse como *prima facie*, pues su valoración concreta está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones del tutelante (en especial a su situación concreta de vulnerabilidad), a los intereses jurídicos creados a favor de terceros por la actuación que se cuestiona y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos. Cfr., entre otras, la Sentencia SU-391 de 2016.

[32] Sentencia T-669 de 2012. "Esta Corporación ha reiterado que, ante la presencia de menores de edad, como ocurre en el caso sub examine, el INPEC debe considerar, bajo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, la situación específica en que se encuentra el interno y su núcleo familiar, con el fin de no desintegrarlo, aun cuando el derecho a la unidad familiar es una de las garantías que resulta limitada con ocasión de la reclusión en un establecimiento penitenciario".

[33] Sentencia T-447 de 1994. "

los demás[34]. Y en relación con los familiares, su derecho a mantener la integridad del núcleo familiar deberá acompasarse con las medidas de seguridad propias de un centro de reclusión[35].

19. En la Sentencia C-026 de 2016, la Corte consideró que el ordenamiento jurídico debe contemplar alternativas para disminuir los efectos de la separación familiar generada por la reclusión de uno de sus integrantes *"permitiendo que los internos puedan recibir visitas de familiares y amigos, y puedan comunicarse con ellos, sometiéndose, por supuesto, a las normas de seguridad y disciplina previamente establecidas, con el propósito de afianzar la unidad familiar y coadyuvar a su readaptación social"*[36].

(ii) Régimen de visitas a establecimientos carcelarios por parte de menores de edad

20. El Acuerdo 11 de 1995[37] indicaba que cada director de cárcel definía las modalidades, horarios y la forma en la que debían llevarse a cabo las visitas. La Ley 65 de 1993[38] autorizaba el ingreso de menores de edad dependiendo del nivel de seguridad del centro de reclusión. La Ley 1709 de 2014[39], adicionó el artículo 112A a la Ley 65 de 1993, y permitió el acceso de niños, niñas y adolescentes siempre y cuando: *(i)* sean familiares biológicos o de crianza del recluso[40], *(ii)* se apruebe su ingreso como mínimo una vez al mes, *(iii)* siempre estén acompañados de su tutor o un adulto responsable y, *(iv)* que su visita no coincida con la visita íntima.

21. En la Sentencia T-078A de 2016, la Corte reiteró que, por motivos de seguridad y protección al menor y con fundamento en el artículo 112A del Código Penitenciario y Carcelario, es indispensable para la visita de los hijos del interno la autorización de la madre o el padre. En esa oportunidad, la Sala advirtió *"que no basta con que el menor ingrese con un adulto habilitado para visitar el establecimiento penitenciario, es necesario que esta persona esté encargada del menor y que por lo tanto su cuidado temporal haya sido*

---

[34] Sentencia T-017 de 2014. "La Corte ha ponderado el derecho de las autoridades carcelarias con el derecho de los reclusos de mantener sus vínculos familiares, por cuanto ha considerado que la familia juega un papel preponderante en la reincorporación social del delincuente".

[35] Sentencia T-274 de 2005. "En determinadas circunstancias la presencia permanente de la familia como facilitadora del proceso de resocialización no es posible. Cuando el interno es trasladado a un centro penitenciario alejado del lugar de residencia de su familia y la misma no tiene la posibilidad de movilizarse con regularidad al nuevo lugar de internamiento, el derecho a la unidad familiar sufre una limitación importante. Consideraciones de seguridad y de integridad personal del interno, pueden a veces ser más relevantes. En todo caso, la restricción de este derecho debe estar respaldada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad que permitan que el derecho a la unidad e intimidad familiar no se haga nugatorio".

[36] Sentencia C-026 de 2016.

[37] Acuerdo 11 de 1995 "Reglamento General para Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios", artículo 26.

[38] Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", artículo 112.

[39] Ley 1709 de 2014 "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993", artículo 74.

[40] Mediante Sentencia C-026 de 2016, la Corte condicionó este requisito "bajo el entendido que las personas privadas de la libertad también podrán recibir visitas de niños, niñas o adolescentes **que demuestren tener un vínculo estrecho de familiaridad con la persona privada de la libertad, surgido a partir de la existencia de lazos de convivencia, afecto, respeto, solidaridad, protección y asistencia**. (…)" (resaltado fuera de texto).

delegado por quien detenta (sic) *su cuidado y custodia. Así lo afirmó el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bucaramanga al ser preguntado por esta Corporación sobre los requisitos necesarios para el contacto del accionante con sus hijos"*[41].

(iii) La función fedante desarrollada por las notarías

22. El Decreto 960 de 1970 confiere a los notarios distintas funciones[42]. Una de ellas, la de dar fe, recae en distintos actos jurídicos, algunos solemnes[43] como la transferencia del dominio y otros de simple verificación como la autenticación de documentos[44]. El Estatuto de Notariado y Registro también permite que *"los Notarios s*[ea]*n autónomos en el ejercicio de sus funciones, y responsables conforme a la Ley"*[45].

23. Por medio de la Sentencia C-029 de 2019, la Corte reiteró que el ejercicio de la función fedante implica la subordinación de los usuarios. Así, *"la función notarial acarrea el ejercicio de autoridad, por cuanto comporta el desarrollo de una atribución del Estado, esto es, la de dar fe, en virtud de lo cual está reconocida como una función pública"*.

24. De igual modo, la Corte en su jurisprudencia ha explicado que *"el notario cumple, en desarrollo de sus actividades, funciones administrativas que aparejan potestades, que le han sido atribuidas por la ley. Ese poder o autoridad se traduce en una supremacía de su operador sobre quienes están dentro de un ámbito de actuación que le ha sido delimitado por la ley, de manera que éstos quedan vinculados jurídicamente con aquél dentro de una relación de subordinación, para el ejercicio de sus derechos o la realización de las actividades que supone la prestación de un servicio"*[46].

---

[41] Sentencia T-078A de 2016.

[42] Decreto 960 de 1970, artículo 3. Funciones de los notarios. "Compete a los Notarios: **1.** Recibir, extender y autorizar las declaraciones que conforme a las Leyes requieran escritura pública y aquellas a las cuales los interesados quieran revestir de esta solemnidad. **2.** Autorizar el reconocimiento espontáneo de documentos privados. **3.** Dar testimonio de la autenticidad de firmas de funcionarios o particulares y de otros Notarios que las tengan registradas ante ellos. **4.** Dar fe de la correspondencia o identidad que exista entre un documento que tenga a la vista y su copia mecánica o literal. **5.** Acreditar la existencia de las personas naturales y expedir la correspondiente fe de vida. **6.** Recibir y guardar dentro del protocolo los documentos o actuaciones que la Ley o el Juez ordenen protocolizar o que los interesados quieran proteger de esta manera. **7.** Expedir copias o certificaciones según el caso, de los documentos que reposen en sus archivos. **8.** Dar testimonio escrito con fines jurídico - probatorios de los hechos percibidos por ellos dentro del ejercicio de sus funciones y de que no haya quedado dato formal en sus archivos. **9.** Intervenir en el otorgamiento, extensión y autorización de los testamentos solemnes que conforme a la Ley civil deban otorgarse ante ellos. **10.** Practicar apertura y publicación de los testamentos cerrados. **11** y **12** derogados. **13.** Llevar el registro del estado civil de las personas en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritos en la Ley. **14.** Las demás funciones que les señalen las Leyes".

[43] Ídem. Artículo 12. Actos que requieren solemnidad. "Deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad".

[44] Ídem. Artículo 73. "El Notario podrá dar testimonio escrito de que la firma puesta en un documento corresponde a la de la persona que la haya registrado ante él, previa confrontación de las dos. También podrá dar testimonio de que las firmas fueron puestas en su presencia, **estableciendo la identidad de los firmantes**" (negritas fuera de texto).

[45] Ídem. Artículo 8.

[46] Sentencia C-1508 de 2000.

(iv) Los documentos de identificación de ciudadanos venezolanos válidos en Colombia

25. El artículo 100 de la Constitución Política otorga un trato equivalente a los nacionales y extranjeros que se encuentran en Colombia *"salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley".* Por disposición legal, el extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene el derecho y la obligación de conservar y portar consigo la documentación en vigor que confirme su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen, así como la que acredite su situación regular en Colombia. Los extranjeros están obligados a exhibir dichos documentos cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes, en ejercicio de sus funciones.

26. Los ciudadanos venezolanos pueden acceder a distintos documentos durante su permanencia en Colombia, los cuales confieren diferentes beneficios dependiendo de la naturaleza de cada uno de ellos: *(i)* el pre-registro es un código QR que permite el ingreso por un período determinado, *(ii)* la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) autoriza el ingreso al territorio nacional hasta por ocho días de manera legal sin usar su pasaporte y tiene una vigencia de seis meses, *(iii)* el Permiso Especial de Permanencia (PEP) faculta a su portador a ejercer cualquier actividad u ocupación, incluyendo vinculaciones laborales de manera legal en el país, *(iv)* la Tarjeta Andina Migratoria (TAM) permite el ingreso y salida de personas que se encuentren el territorio de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), *(v)* la cédula de extranjería identifica a todos los extranjeros que se encuentran en territorio nacional, su utilización deberá estar acorde con la visa otorgada al extranjero y, *(vi)* el pasaporte, incluso si esta vencido, tiene la virtualidad de identificación, entre otros.

(v) La Notaría 7 del Círculo de Cúcuta vulneró el derecho fundamental a tener una familia y no ser separada de ella de los menores de edad accionantes

27. El Estado y las autoridades que intervienen en la custodia de una persona privada de la libertad deben garantizar que la limitación del derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a mantener la unidad familiar cumpla con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En razón de la protección y seguridad de los menores, es razonable que se exija que la persona quién autoriza la visita al familiar privado de la libertad sea alguno de los padres o en su defecto su tutor legal.

28. Los extranjeros en Colombia deben identificarse mediante los documentos que indique la ley. El Estado colombiano previó una serie de mecanismos para solventar las dificultades en la obtención o renovación del pasaporte de los ciudadanos venezolanos. Acorde con la intervención aportada por Migración Colombia la TMF tiene como propósito *"circular por los puestos de Control Migratorio* (…)*, área Metropolitana de Cúcuta* (…)*, lo que*

denota que con esta tarjeta y el pre-registro de la misma, ningún ciudadano extranjero queda habilitado para ingresar al interior del país, pues de hacerlo, incurriría en permanencia irregular"[47].

29. De un lado, el Estatuto de Notariado y Registro[48] y el concepto de la Superintendencia de Notariado y Registro[49] indican que, en materia de autenticaciones, el notario tiene autonomía para identificar a los declarantes que solicitan que dé fe sobre determinado asunto. En este caso, no se trata de un acto que precise solemnidades especiales, sino de una madre que autoriza el ingreso de sus menores hijos a la cárcel modelo de Cúcuta, con el fin de que visiten a su padre. De otro, para el receptor de dicho permiso, esto es, el INPEC – sucursal Cúcuta[50], dentro del marco del régimen de visitas de menores, la TMF es un documento válido para la identificación de los ciudadanos venezolanos que no portan pasaporte.

30. La Sala considera que la actuación omisiva de la Notaría 7 de Cúcuta de negarse a autenticar el permiso de ingreso por el hecho de que quien lo otorgaba (madre) y quienes se autorizaban (menores) no exhibieron sus pasaportes vigentes es desproporcionada e irrazonable teniendo en cuenta que: *(i)* el Estado colombiano en razón de las dificultades que afrontan los nacionales venezolanos permite su identificación por medio de otros documentos distintos al pasaporte o la cédula de extranjería[51]; *(ii)* el notario, en virtud de su autonomía, está en capacidad de valorar cada situación que se le presente y en caso de urgencia puede identificar a los usuarios por medio de otros documentos[52]; *(iii)* la TMF permite el acceso y permanencia en el departamento de Norte de Santander, zona en la que está ubicada la cárcel modelo de Cúcuta, lugar de reclusión del padre de los accionantes[53]; *(iv)* para el Inpec– sucursal Cúcuta, en el marco del régimen de visitas, la TMF es un documento que permite la identificación de los ciudadanos venezolanos[54] y; *(v)* el documento privado que se pretende autenticar, esto es, el permiso de ingreso, no está sujeto a solemnidades o actos especiales, pues su única finalidad es permitir la visita de los cuatro menores a su padre privado de la libertad[55].

31. Con fundamento en lo anterior, la Sala Primera de Revisión revocará la sentencia proferida por el Juzgado 6 Civil Municipal de Oralidad de San José de Cúcuta, del 6 de septiembre de 2019, que negó en única instancia, la solicitud de amparo. En su lugar, amparará el derecho a la unidad familiar de los menores Ana de los Ángeles Martínez Camacho, Cristal Mariana Martínez Camacho, Saimon Alejandro Martínez Camacho y Leonel David Fernández

[47] Fl. 44 vto del cuaderno de selección.
[48] Decreto 960 de 1970, artículo 8.
[49] Fl. 53 vto del cuaderno de selección.
[50] Fls. 36 del cuaderno de selección.
[51] Ver numeral 26 de la presente sentencia.
[52] Ver numeral 8.4 de la presente sentencia.
[53] Ver numeral 8.3 de la presente sentencia.
[54] Ver numeral 8.1 de la presente sentencia.
[55] Ver numeral 21 de la presente sentencia.

Fernández.

Síntesis de la decisión

32. La Notaría 7 de Cúcuta negó la autenticación de la autorización de ingreso otorgada por la madre de cuatro menores de edad para que estos pudieran visitar a su padre recluido en la cárcel modelo de Cúcuta. La Notaría fundamentó su decisión en que quien otorgó la autorización y los autorizados no exhibieron su pasaporte o cédula de extranjería.

33. Superada la procedencia de la presente acción de tutela, la Sala Primera de Revisión se planteó el siguiente problema jurídico: ¿La Notaría 7 del Círculo de Cúcuta vulneró el derecho fundamental a tener una familia y no ser separada de ella de los menores de edad accionantes al abstenerse de tramitar la autenticación del permiso de visitas otorgada por su madre, en tanto que ni la madre y los menores se identificaron mediante pasaporte o cédula de extranjería sino con la tarjeta de movilidad fronteriza y su documento de identificación en Venezuela?

34. La Sala considera que la Notaría 7 de Cúcuta desconoció el derecho a la unidad familiar de los menores accionantes. Su omisión de autenticación con fundamento en la no exhibición del pasaporte o cédula de extranjería fue desproporcionada e irrazonable teniendo en cuenta que: *(i)* el Estado colombiano, en razón de las dificultades que afrontan los nacionales venezolanos, permite su identificación por medio de otros documentos distintos al pasaporte o la cédula de extranjería; *(ii)* el notario, en virtud de su autonomía, está en capacidad de valorar cada situación que se le presente y en caso de urgencia puede identificar a los usuarios por medio de otros documentos; *(iii)* la TMF permite el acceso y permanencia en el departamento de Norte de Santander, zona en la que está ubicada la cárcel modelo de Cúcuta, lugar de reclusión del padre de los accionantes; *(iv)* para el INPEC sucursal Cúcuta, en el marco del régimen de visitas, la TMF es un documento que permite la identificación de los ciudadanos venezolanos y; *(v)* el documento privado que se pretende autenticar, esto es, el permiso de ingreso, no está sujeto a solemnidades o actos especiales, pues su única finalidad es permitir la visita de los cuatro menores a su padre privado de la libertad.

Suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura y levantamiento de términos en el presente asunto

35. Mediante los Acuerdos de 15, 16, 19 y 22 de marzo de 2020[56], así como de 11 de abril de 2020[57], el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de marzo y hasta el 10 de mayo de 2020. Por medio del Auto 121 de 16 de abril de 2020, la Sala Plena

[56] Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA20-11519 de 16 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020.
[57] Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020.

de la Corte Constitucional autorizó a las Salas de Revisión para "*levantar la suspensión de términos judiciales en asuntos concretos sometidos a su consideración*", siempre que se configure alguno de los siguientes criterios: *"(i) la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales; (ii) la importancia nacional que revista el caso; y (iii) la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas*"[58]. La Sala constata el primero de tales criterios en el caso *sub examine*. Esto, en atención a las condiciones de vulnerabilidad de los cuatro menores de edad accionantes y la urgencia en adoptar la decisión de fondo para garantizar la protección de sus derechos fundamentales y con la salvedad de que dicho trámite solo se podrá adelantar una vez se levante la medida de confinamiento obligatorio y se normalice el sistema de visitas en el respectivo centro de reclusión. Por tanto, la Sala levantará la suspensión de términos en el asunto *sub judice*.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente asunto, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 6 Civil Municipal de Oralidad de San José de Cúcuta, del 6 de septiembre de 2019, que negó la solicitud de amparo. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental a la unidad familiar de los menores Ana de los Ángeles Martínez Camacho, Cristal Mariana Martínez Camacho, Saimon Alejandro Martínez Camacho y Leonel David Fernández Fernández.

Tercero.- ORDENAR a la Notaría 7 del Círculo de Cúcuta, representada por el notario Manuel José Carrizosa Álvarez, que una vez se levante el confinamiento obligatorio y se normalice el régimen de visitas en la cárcel de Cúcuta, en el marco del permiso de visitas de menores de edad dirigido al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, sucursal Cúcuta, valore la identificación de Marlene Margarita Camacho Fernández y sus menores hijos mediante tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) y su documento de identificación venezolano u otro documento que considere idóneo para tal fin, diferente al pasaporte o cédula de extranjería, con el objeto de autenticar los documentos requeridos en el manual de ingreso permanencia y salida de

[58] Corte Constitucional. Auto 121 de 2020.

un establecimiento de reclusión del orden nacional exigido por el INPEC, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Cuarto.- Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LIBRAR** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

Firmado digitalmente por Carlos Bernal Pulido

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General