

CEDULA DE CIUDADANIA-Finalidad y funciones

CEDULACION-Constituye un servicio público

La cédula de ciudadanía también se encuentra vinculada al principio democrático de derecho y, por esa vía, a la legitimidad del Estado contemporáneo. Así, la cedulación constituye un servicio público que debe prestarse con especial interés pues no se trata sólo de la expedición de un documento público cualquiera sino de la concreción, para el ciudadano, de sus posibilidades de acceso a los derechos civiles y políticos reconocidos por el ordenamiento.

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Lo constituye la solicitud para adelantar el trámite de la cédula de ciudadanía/DERECHO DE PETICION SOBRE EXPEDICION DE CEDULA DE CIUDADANIA-Se satisface con la expedición y entrega del documento definitivo y no sólo con la contraseña

Sin lugar a dudas la solicitud que hace el ciudadano ante la Registraduría del Estado Civil tendiente a la expedición del documento de identidad, su duplicado o su corrección no es cosa diferente a instar verbalmente a la administración para que inicie las actuaciones necesarias para su expedición, con las características propias de una verdadera petición de interés particular, tendiente a la obtención efectiva de la cédula de ciudadanía. Por lo tanto, sólo se satisface el derecho de petición con la expedición y entrega al interesado de este documento en los términos que lo ha solicitado. Teniendo en cuenta que la expedición de la cédula de ciudadanía requiere la realización de algunos trámites que resultan dispendiosos para la administración, la expedición inmediata de la contraseña constituye una respuesta provisional, pero, nunca definitiva ni efectiva respecto del derecho de petición de los ciudadanos.

DERECHO DE PETICION-Se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No hace improcedente la acción de tutela

DERECHO DE PETICION-Vulneración por cuanto la Registraduría no resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos

DERECHO DE PETICION-Registraduría debió suministrar a la demandante la información y orientación sobre el procedimiento, documentos y requisitos para obtener su cédula de ciudadanía

La entidad accionada estaba en la obligación de suministrar a la accionante, la información y orientación sobre el procedimiento correcto y los documentos y requisitos necesarios para la obtención de su cédula de ciudadanía, y no simplemente, después de transcurridos varios años, indicarle la necesidad de solicitar el duplicado de la cédula, amparado en la doble cedulación, sin brindarle a la actora información detallada y oportuna, relacionada con las diferentes alternativas existentes, para facilitar el acceso a su documento de identidad y al ejercicio de sus derechos civiles, entre los que se encuentran los servicios de salud.

Referencia: expediente T-1702997

Acción de tutela instaurada por Sandra Milena Santos Lozano contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la constitución y el decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, el 28 de junio de 2007, dentro de la acción de tutela instaurada por Sandra Milena Santos Lozano contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES

La señora Sandra Milena Santos Lozano interpuso acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al buen nombre, al debido proceso, a la igualdad, a la salud, a la vida digna y al sufragio, por la demora en el trámite de la expedición de su cédula de ciudadanía y en la resolución de los recursos que interpuso contra el acto administrativo expedido por la entidad. Para fundamentar su afirmación, relató los siguientes:

1. Hechos

Sostiene que desde hace más de 6 años solicitó la expedición de su cédula de ciudadanía en el municipio de Coello - Tolima, para cuyo trámite le exigieron el cambio de las fotografías toda vez que las presentadas no eran las adecuadas.

Cumplida dicha exigencia, el 25 de mayo de 2004 fue notificada de la resolución No.01304 del 15 de abril de 2004, mediante la cual le cancelaron el número de su cédula, por la existencia de una doble cedula, “aduciendo que supuestamente yo la había sacado dos veces, una de ellas en Chaparral - Tolima y la otra en Coello, cuando yo nunca en mi vida he estado en el municipio de Chaparral.”

Manifiesta que el mismo día de la notificación, presentó recurso de reposición contra el mencionado acto administrativo, sin que hubiera recibido respuesta alguna hasta la fecha de presentación de la acción de tutela.

Afirma que el proceder negligente de la entidad le causa un gran perjuicio “...pues en cualquier tipo de diligencia me exigen la cédula de ciudadanía, por ejemplo no me atienden en las instituciones prestadoras de salud, porque no tengo identificación”. Además considera que la Registraduría ha vulnerado sus derechos a tener un nombre y un reconocimiento ante las personas y las autoridades; al debido proceso, por no haberle resuelto el recurso de reposición que interpuso; a la igualdad; a llevar una vida digna; a recibir los servicios de salud y a sufragar.

Por todo lo anterior, solicita que se tutelen los derechos invocados y se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la entrega de su cédula de ciudadanía.

2. Respuesta de la entidad demandada

Mediante informe rendido ante el Tribunal de instancia, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitó denegar la tutela instaurada, pues en su parecer dicha entidad no ha realizado acto alguno que vulnere o ponga en peligro los derechos fundamentales de la accionante.

Explica que no es posible la expedición de un duplicado de la cédula de ciudadanía con el cupo numérico 28.637.916, en razón a que la cédula expedida con ese número el 11 de abril de 2003 a nombre de la accionante en el municipio de Coello, fue cancelada por doble cedula al encontrar que el 24 de octubre de 2001, le había sido expedida la cédula No.28.691.916 en el municipio de Chaparral, la cual se encuentra vigente.

Por lo expuesto, indica que mediante oficio AT-1085 de fecha 14 de junio de 2007, se le informó a la accionante que debía solicitar el duplicado de la cédula que se le asignó en la Registraduría de Chaparral, puesto que se encuentra vigente.

3. Pruebas

Del material probatorio allegado al expediente la Sala destaca los siguientes documentos:

- Resolución No. 01304 del 15 de abril de 2004, proferida por el Director Nacional de Identificación, por la cual se cancelan unas cédulas de ciudadanía por múltiple cedula. (fl.6)

- Contraseña a nombre de la accionante, expedida en el año 2004, en la que consta que solicitó en el municipio de Coello el tramite de rectificación de la cédula No.28.637.916. (fl.9).

- Recurso de reposición y en subsidio apelación, presentado por la accionante el 25 de mayo de 2004 ante el Director Nacional de Identificación, contra la resolución No.01304 del 15 de abril de 2004. (fl.10)

- Oficio AT-1085 del 14 de junio de 2007, suscrito por la Jefe de la Oficina de Derechos de

Petición y Tutelas dirigido a la accionante.

4. Pruebas practicadas por la Corte Constitucional

Para mejor proveer en el asunto de la referencia, mediante auto de fecha 30 de octubre de 2007, la Sala ordenó oficiar a través de la Secretaría General de esta Corporación al Registrador Nacional del Estado Civil, para que remitiera la siguiente información y documentación:

- Fecha y número del acto administrativo mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición y apelación, interpuestos el 25 de mayo de 2004 por la señora Sandra Milena Santos Lozano contra la Resolución No.01304 del 15 de abril de 2004, mediante la cual el Director Nacional de Identificación resolvió cancelar la cédula de ciudadanía No.28.637.916, expedida en Coello y dejó vigente la cédula No.28.691.916. En caso de no haberse resuelto indique las razones para ello y allegue copia de la documentación pertinente.

- Trámite que se impartió por esa entidad, documentos e información allegada por la peticionaria, así como la forma en que se resolvió la solicitud de rectificación - código 3, a que se refiere la contraseña expedida a nombre de la accionante con número 28.637.916, que reposa a folio 9 del expediente de la presente tutela, cuya copia de adjunta. Deberá indicar la razón por la cual dicha contraseña aparece expedida en el año 2004 y según afirmaciones de la Jefe de la Oficina Jurídica contenidas en el escrito de defensa de la presente tutela, la cédula correspondiente a ese número fue expedida el 11 de abril de 2003. Allegue copia de la documentación mencionada en su respuesta.

- Informe si de conformidad con las instrucciones impartidas mediante oficio AT-1085 del pasado 14 de junio de 2007, suscrito por la Jefe de la Oficina de Derechos de Petición y Tutelas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la señora Sandra Milena Santos Lozano solicitó el duplicado de la cédula No.28.691.916 de Chaparral y si la entidad le expidió el duplicado o la contraseña correspondiente a ese número de cédula. Allegue copia de la documentación mencionada en su respuesta.

Dentro del término legal, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado

Civil, dio respuesta al requerimiento de la Corte en los siguientes términos:

En relación con la fecha y número del acto administrativo mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos por la actora, manifestó lo siguiente:

“De acuerdo a la información suministrada por la Dirección Nacional de Identificación, Dependencia encargada de la producción de documentos, sobre el primer punto le informo que el Coordinador del Grupo de Novedades de la Dirección respondió el día 12 de septiembre (anexo 1), al oficio remitido por los delegados del Tolima del día 22 de julio de 2005 (Anexo 2), en donde les informa sobre la cancelación por doble cedulación y la cédula que la accionante tiene vigente.”

En cuanto al trámite que se impartió a la solicitud de rectificación de la cédula de ciudadanía No.28.637.916, que originó la contraseña expedida en el año 2004 y la aclaración referente a la expedición de la cédula y de la contraseña con ese mismo número el 11 de abril de 2003, la representante de la entidad accionada indicó lo siguiente:

“...cuando los ciudadanos solicitan su documento de identificación sea primera vez, duplicado o rectificación según el caso se le expide una contraseña a la persona la cual porta pero eso no garantiza que la Entidad le expida su documento de identidad, una vez el ciudadano aporta la documentación requerida es decir fotos, partida de bautismo o registro civil en el caso de la rectificación junto con sus huella dactilares se remite ese material a Oficinas Centrales de Bogotá, en donde se empieza una validación del material aportado por el ciudadano, verificándose que esa persona efectivamente no haya solicitado una cédula anterior como en el caso que nos ocupa. (Anexo 3 Informe de Consulta Técnica)

Con el fin que un ciudadano no tenga múltiple cedulación, en virtud del artículo 67 del Código Electoral, se procede a expedir un acto administrativo por el cual se cancele la múltiple cedulación.

(...)

En cuanto a la expedición de la contraseña de 2004 esa contraseña fue expedida por solicitud de la accionante de una rectificación, es de aclarar que de acuerdo a la información suministrada por la Dirección, una vez consultado el ANI a la señora Sandra Milena se le

expidió una cédula de primera vez el 11 de abril de 2003 con el número 28.637.916 la cual se encuentra cancelada por doble cedulación ya que el día 24 de octubre de 2001 ya la mencionada señora había solicitado una cédula de primera vez con el número 28.691.926 la cual tiene vigente en virtud del artículo 67 del Código Electoral.

Por lo que se refiere a la fecha de expedición del 11 de abril de 2003 de acuerdo con el ANI (Archivo nacional de Identificación) la fecha de preparación de la contraseña (Anexo 4) del 11 de abril de 2003 es la misma que figura para la expedición del documento por lo cual en el oficio se hace referencia a esa fecha, que como se puede observar en el pantallazo que arroja el ANI (Anexo 5) no hay serie de envío de ese documento para ser entregado a la accionante.

De igual forma se remite ANI de la cédula 28.691.916 la cual tiene fecha de expedición del 24 de octubre de 2001 y si tiene serie de envío a su lugar de preparación Chaparral - Tolima el 10 de diciembre de 2001 (Anexo 6)”

Por último, informa que de conformidad con el reporte de consultas y solicitudes de fecha 2 de noviembre de 2007, la accionante no ha solicitado el duplicado de la cédula de ciudadanía No.28.691.916, con posterioridad al envío que la entidad le hizo del oficio AT-1085 del pasado 14 de junio de 2007.

Con el escrito de respuesta, la Jefe de la Oficina Jurídica adjuntó copia de los siguientes documentos, que reposan en el cuaderno 2 del expediente:

- Anexo 1. Oficio No.1542 DNI GN de fecha 12 de septiembre de 2005, suscrito por el Coordinador Grupo de Novedades, dirigido a los Registradores Especiales del Estado Civil, mediante el cual dio respuesta al oficio No.2409 del 22 de julio de 2005. (fl.30)
- Anexo 2. Oficio No.2409 de fecha 22 de julio de 2005, suscrito por los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dirigido al Director Nacional de Identificación, mediante el cual dieron traslado del recurso interpuesto por la actora. (fl.31)
- Anexo 3. Informe de Consulta Técnica, correspondiente a la cédula de ciudadanía No.28.691.916, expedida el 24 de octubre de 2001, en Chaparral, por primera vez a nombre de Sandra Milena Santos Lozano. (fl.32)

- Anexo 4. Contraseña a nombre de la accionante, expedida el 11 de abril de 2003, en la que consta que solicitó por primera vez la expedición de la cédula No.28.637.916. (fl.34).
- Anexo 5. Pantallazo de la consulta del Archivo Nacional de Identificación ANI, correspondiente a la Cédula No.28.637.916, expedida el 11 de abril de 2003, a nombre de la accionante en la que consta que fue cancelada por doble cedulación mediante Resolución No.1304 de 2004 y no aparece constancia de envío. (fl.35)
- Anexo 6. Pantallazo de la consulta del Archivo Nacional de Identificación ANI, correspondiente a la Cédula No.28.691.916, expedida el 24 de octubre de 2001, a nombre de la accionante en la que consta que fue enviada el día 10 de diciembre de 2001. (fl.36)

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

En providencia del 28 de junio de 2007, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, denegó el amparo solicitado por considerar que la acción de tutela se torna improcedente, en razón a que la actora no tuvo en cuenta el principio de inmediatez al haber presentado la acción de tutela casi tres años y un mes después de haberse expedido la Resolución No. 01304 del 15 de abril de 2004, cuyo recurso de reposición interpuesto el 25 de mayo de 2004, pretende sea resuelto por esta vía y sin que exista en el expediente causa válida que justifique la demora para el ejercicio de la acción.

De otra parte, estima el Tribunal improcedente la acción, toda vez que la entidad accionada tampoco ha vulnerado los derechos fundamentales de la actora, puesto que en ningún momento le ha negado la expedición del documento solicitado, ya que cuenta con el No.28.691.916, expedido en Chaparral, cuya fotografía y datos personales coinciden con los que registró en el municipio de Coello. Por último, considera que la accionante cuenta con otro mecanismo judicial diferente a la acción de tutela para reclamar sus derechos, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la cual ha debido acudir al momento en que no recibió respuesta alguna sobre el recurso interpuesto, con lo cual debió entender agotada la vía gubernativa.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer en Revisión del fallo de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás normas concordantes.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales de petición, al buen nombre, al debido proceso, a la igualdad, a la salud, a la vida digna y al sufragio invocados por la señora Sandra Milena Santos Lozano, al no expedirle oportunamente la cédula de ciudadanía y no resolver dentro del término legal los recursos que interpuso hace más de tres años contra la resolución que le canceló por múltiple cedula su cédula de ciudadanía y cuya contraseña expedida en el año 2004 respecto del número anulado es su único instrumento de identificación, desconociendo que la actora no puede identificarse como persona, ni ejercer sus derechos, en especial acceder a los servicios de salud.

3. La importancia y función de la cédula de ciudadanía y la vulneración de derechos fundamentales por su no expedición oportuna.

La Corte Constitucional, a través de diversos fallos ha precisado que se vulnera derechos constitucionales de los individuos por la tardanza en la expedición de las cédulas de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, siendo en consecuencia la acción de tutela el mecanismo idóneo para protegerlos.

En Sentencia C-511 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte precisó de acuerdo con la Constitución y la ley que la cédula de ciudadanía cumple tres funciones diferentes consistente principalmente en: (i) identificar a las personas; (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y; (iii) 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.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía y de la 'mayoría de edad', entendido como el estado en que se alcanza la capacidad civil total que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años, la cual se constituye en el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos o desempeñar cargos públicos.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Esta Corporación en sentencia T-532 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, afirmó que la cédula de ciudadanía también se encuentra vinculada al principio democrático de derecho y, por esa vía, a la legitimidad del Estado contemporáneo. Así, la cedulación constituye un servicio público que debe prestarse con especial interés pues no se trata sólo de la expedición de un documento público cualquiera sino de la concreción, para el ciudadano, de sus posibilidades de acceso a los derechos civiles y políticos reconocidos por el ordenamiento.

Por tanto, la no expedición oportuna de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como organismo del Estado encargado del deber constitucional de atender lo relativo a la identidad de las personas, entre otras funciones, conculca los derechos fundamentales de los ciudadanos a estar plenamente identificados, de tal suerte que puedan desarrollar todas las actividades propias de su calidad de tales, entre las cuales se encuentra la posibilidad de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y de esa manera, dar cumplimiento preciso a uno de los fines esenciales del Estado, cual es la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como la de realizar actos civiles para los cuales la presentación de ese documento resulta indispensable, todo lo cual lleva a la conclusión de que la carencia de la cédula de ciudadanía afecta de manera directa al ciudadano y a la sociedad.

El artículo 23 del Ordenamiento Superior dispone que el derecho fundamental de petición es

aquel que tiene toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución que debe ser sean oportuna, clara y resolver de fondo la solicitud formulada. En el evento en que cualquier autoridad pública vulnere o amenace este derecho, procede la acción de tutela como mecanismo consagrado constitucionalmente para ampararlo, protegerlo y garantizar su efectividad.¹

Existe abundante jurisprudencia de la Corte en materia de protección de los derechos de las personas que elevan peticiones. De conformidad con dicha jurisprudencia, la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: (i) Ser oportuna; (ii) Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente con lo solicitado; (iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

De la misma forma, esta Corporación ha sostenido que la respuesta que las autoridades profieran a las peticiones que se les presenten, no implica un compromiso por parte de las mismas de dar respuesta favorable a lo solicitado, siempre que sea una respuesta de fondo, esto es, que resuelva el asunto planteado por el peticionario.

El derecho fundamental de petición se encuentra desarrollado en los artículos 5º y siguientes del Código Contencioso Administrativo, señalando que se puede ejercer en forma verbal o escrita y debe resolverse en un término de quince (15) días hábiles. No obstante, también indica que cuando no le sea posible a la autoridad competente resolver la petición dentro de este término, deberá informarle al peticionario indicando el término que se tomará para su resolución, definido en forma razonable de acuerdo a la mayor o menor complejidad del asunto o trámite a surtir para poder satisfacer y resolver de fondo la petición.

Por tanto, sin lugar a dudas la solicitud que hace el ciudadano ante la Registraduría del Estado Civil tendiente a la expedición del documento de identidad, su duplicado o su corrección no es cosa diferente a instar verbalmente a la administración para que inicie las actuaciones necesarias para su expedición, con las características propias de una verdadera petición de interés particular, tendiente a la obtención efectiva de la cédula de ciudadanía. Por lo tanto, sólo se satisface el derecho de petición con la expedición y entrega al interesado de este documento en los términos que lo ha solicitado.

Teniendo en cuenta que la expedición de la cédula de ciudadanía requiere la realización de algunos trámites que resultan dispendiosos para la administración, la expedición inmediata de la contraseña constituye una respuesta provisional, pero, nunca definitiva ni efectiva respecto del derecho de petición de los ciudadanos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte ha señalado en diferentes oportunidades que sobre las autoridades públicas recae un deber de orientación,² cuyos fundamentos constitucionales residen en el principio de solidaridad (artículo 1 superior) y en la razón misma de la existencia del Estado, consagrada en el artículo primero de la Constitución Política, que no es otra que servir a las personas que residen en territorio colombiano. La primera finalidad esencial del Estado enunciada en el artículo 2 constitucional es precisamente “servir a la comunidad” lo cual, en circunstancias como las que en esta sentencia se analizan, cobra mayor peso como pauta para la acción de las autoridades.

Sobre el deber de orientación, las Salas de Revisión se han pronunciado en múltiples sentencias, generalmente en materia de salud, lo cual no significa que dicho deber no exista en otros ámbitos en los cuales la persona que acude a la autoridad se encuentre en situación de vulnerabilidad, debilidad o indefensión, en donde el deber de información de las entidades va más allá de la simple negativa de lo solicitado, sino que debe extenderse a la obligación de suministrar orientación respecto de las alternativas existentes, para la debida prestación del servicio.³

Así entonces, la Corte también ha señalado que la persona que no obtiene por parte de la administración información oportuna, pertinente, correcta y completa del procedimiento a seguir para hacerse acreedora de una prestación positiva del Estado es colocada en una situación de desventaja no compatible con el marco constitucional.⁴

5. El derecho de petición se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente. El silencio administrativo negativo no protege el mencionado derecho.

De igual manera, la jurisprudencia de la Corte ha señalado, que para el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa, dentro de los términos legalmente señalados, también resulta vulnerado el derecho de petición.

Ello es así, por cuanto el uso de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, busca la revisión de la decisión que resolvió la petición inicial, pues es a través de éste que el administrado puede elevar ante la autoridad pública una solicitud, cuya finalidad es obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto administrativo y el hecho de que el administrado puede acudir una vez vencido el término de dos (2) meses de que trata el artículo 60 del C.C.A.,⁵ ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que a través de las acciones previstas en la ley se resuelva de fondo sobre sus pretensiones, no implica que el solicitante pierda el derecho a que sea la propia Administración, quien le resuelva las peticiones ante ella formuladas.

En ese orden de ideas, como lo ha sostenido la Corte, debe tenerse además presente que la ocurrencia del denominado silencio administrativo no hace improcedente la acción de tutela, pues la única finalidad del silencio administrativo negativo es facilitarle al administrado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para que ésta resuelva sobre sus pretensiones. Pero tal circunstancia no implica considerar que el silencio administrativo pueda equipararse a la resolución del recurso, pues el derecho de petición sigue vulnerado mientras la administración no decida de fondo sobre lo recurrido.

En sentencia T-027 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte fijó los argumentos principales en que se apoya la anterior tesis jurisprudencial:

“a. La naturaleza del silencio administrativo negativo y de la respuesta en ejercicio del derecho de petición es distinta, pues el primero tiene un carácter procesal, en tanto que constituye una autorización legal para acudir a la administración de justicia en procura de la defensa de los derechos ciudadanos contra las decisiones administrativas y, el segundo, tiene un carácter sustancial, como quiera que puede ejercerse, de un lado, como un mecanismo de participación y control ciudadano y, de otro, para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales plasmados en las actuaciones y omisiones de la administración (sentencias T-769 de 2002, T-306 de 2003 y T-581 de 2003, entre otras).

c. Mientras el paso del tiempo tiene efectos procesales constitutivos en el caso del silencio administrativo negativo, frente al ejercicio del derecho de petición no sucede lo mismo, pues en este último caso, a medida que pasa el tiempo la omisión de respuesta agrava la afectación del derecho fundamental. Por consiguiente, tal y como lo ha advertido la

jurisprudencia constitucional, “si la administración no decide los recursos interpuestos en la vía gubernativa... y la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”⁸ (sentencias T-316 de 2006, T-692 de 2004, entre otras)”

Así entonces, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

Por último, en relación con el término para decidir un recurso de reposición, o de apelación interpuesto para agotar la vía gubernativa, la jurisprudencia de esta Corporación, también ha reiterado que es el consagrado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, que otorga el término de 15 días para hacerlo.⁹

6. Solución del caso concreto

6.1. En el asunto que se revisa es evidente que la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció los derechos fundamentales de la señora Sandra Milena Santos Lozano, pues ha tardado más de cuatro años en resolver de fondo la petición relacionada con la expedición de su documento de identidad y además después de transcurridos más de 3 años desde su presentación, no ha resuelto los recursos interpuestos contra la resolución que le canceló la cédula de ciudadanía expedida a su nombre, impidiéndole, de esta forma, el acceso a los servicios de salud y al reconocimiento de la personalidad jurídica.

Verificadas las pruebas que reposan en el expediente, se tiene lo siguiente:

- Según el reporte de la consulta del Archivo Nacional de Identificación - ANI-, y el Informe de Consulta Técnica, el 21 de octubre de 2001, le fue expedida a la accionante por primera vez en el municipio de Chaparral la cédula de ciudadanía No.28.691.916, la cual aparece enviada al lugar de preparación - Chaparral - el 10 de Diciembre de 2001.

- El 11 de abril de 2003, la Registraduría Nacional del Estado Civil, le entregó la contraseña, con el número de identificación No.28.637.916, para el trámite de expedición de su cédula de ciudadanía “por primera vez”, solicitado en el Municipio de Coello - Tolima, con validez de 6 meses.

- De acuerdo con el Reporte de la consulta del Archivo Nacional de Identificación - ANI-, la

cédula No.28.637.916, no fue remitida al municipio de Coello en el que se solicitó su preparación.

- Mediante Resolución No.1304 del 15 de abril de 2004, el Director Nacional de Identificación, le canceló por múltiple cedulación la cédula No.28.637.916, expedida en el municipio de Coello y dejó vigente la cédula No.28.691.916, expedida en el municipio de Chaparral. En la motivación del acto administrativo, se consignó lo siguiente:

“Que por las indagaciones que se hicieron en las Secciones Alfabético y Dactiloscópico, Altas Bajas y Cancelaciones se comprobó que los (las) ciudadanos cuyos nombres se mencionan en la parte resolutive de esta providencia obtuvieron la expedición de más de una cédula de ciudadanía.”

- El 25 de mayo de 2004, el mismo día de la notificación, la accionante interpuso ante el Director Nacional de Identificación, el recurso de reposición y apelación contra la Resolución No.1304 del 15 de abril de 2004, con el fin de que se modifique, aclare o revoque. Fundamentó el motivo de su inconformidad en “...el hecho de NO HABER NUNCA tramitado mi Cédula de Ciudadanía en la ciudad de Chaparral (Tol.), pues no conozco esa Municipalidad.”

- El 22 de julio de 2005, mediante Oficio No.2409, los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dieron traslado del recurso al Director Nacional de Identificación.

- El 12 de septiembre de 2005, mediante Oficio No.1542 DNI GN, dirigido a los Registradores Especiales del Estado Civil, el Coordinador del Grupo de Novedades de la Registraduría, dio respuesta al traslado del recurso en los siguientes términos:

“...la Registraduría Nacional del Estado Civil le informa que consultado el Archivo Nacional de Identificación (ANI) se constató: // Que de conformidad al artículo 67 del código electoral la cédula de ciudadanía número 28.637.916 expedida a nombre de SANDRA MILENA SANTOS LOZANO fue CANCELADA POR DOBLE CEDULACION mediante resolución 1304 de 2004. // Como consecuencia quedó VIGENTE la cédula de ciudadanía número 28.691.916 expedida a nombre SANDRA MILENA SANTOS LOZANO número con el cual deberá solicitar duplicado del documento.”

- En el año 2004 la Registraduría Nacional del Estado Civil, expidió a nombre de la actora una contraseña con el número de identificación No.28.637.916, para acreditar el trámite de rectificación de esa cédula de ciudadanía, solicitado en el Municipio de Coello - Tolima.

- El 14 de junio de 2007, durante el trámite de la presente acción ante el Juzgado de instancia, mediante Oficio AT-1085 el Jefe de la Oficina de Derechos de Petición y Tutelas de la Registraduría, le informó a la accionante el deber de solicitar el duplicado de la cédula No. 28.691.916 de Chaparral que se encuentra vigente, ante la cancelación de la cédula expedida en el municipio de Coello por doble cedula.

De la anterior información, queda plenamente establecido que no obstante que el 10 de octubre de 2001, la Registraduría expidió a la accionante de primera vez en el municipio de Chaparral la cédula de ciudadanía No.28.691.916, el 11 de abril de 2003, la accionante solicitó en el municipio de Coello, la expedición de su cédula por primera vez a la que se le asignó el número 28.637.916.

Al efectuarse las verificaciones pertinentes por parte de la entidad, especialmente las destinadas a determinar la existencia de una cédula anterior, lo que implica la verificación de las impresiones dactilares, la Registraduría mediante resolución 1304 de abril 15 de 2004, un año después de efectuada la solicitud, resolvió cancelar una de las cédulas de ciudadanía al encontrar una múltiple cedula. Contra tal decisión, la accionante interpuso los recursos de reposición y apelación y además solicitó en el municipio de Coello la rectificación de la cédula con el No.28.637.916, que fue anulada por la entidad.

6.2. Frente a los recursos interpuestos por la actora y las gestiones adelantadas por la entidad para dar respuesta al derecho de petición allí contenido, se tiene que del material probatorio obrante en el expediente no se aprecia escrito alguno que permita asegurar que la impugnación fue respondida de manera oportuna, clara y de fondo por parte de la Registraduría. Por el contrario, se evidencia negligencia de la entidad para atender la petición de modificación, aclaración o revocatoria oportunamente interpuesta por la accionante el 25 de mayo de 2004, puesto que el traslado al destinatario - Dirección Nacional de Identificación -, por parte de los funcionarios Delegados en Ibagué, se produjo inexplicablemente hasta el 22 de julio de 2005, y hasta la fecha, es decir un poco más de tres años desde su presentación no han sido resueltos de fondo y de manera clara.

Es de anotar, que los oficios No.2409, de fecha 22 de julio de 2005, suscrito por los funcionarios Delegados y No.1542 DNI GN del 12 de septiembre del mismo año, suscrito por el Coordinador del Grupo de Novedades, allegados por la entidad con el escrito de respuesta al requerimiento de esta Corporación en el trámite de revisión de la presente tutela, no resuelven de fondo la petición de la actora. Lo anterior, puesto que con el primero de ellos, se surtió tardíamente el traslado del recurso al funcionario competente y el segundo contiene el resultado de la consulta de los archivos que en relación con la cédula de ciudadanía de la actora reposan al interior de la entidad, pero no se dirigen a la peticionaria, ni tampoco se relacionan con el motivo de la inconformidad expresado en el recurso, en donde la actora niega categóricamente haber estado en el Municipio de Chaparral.

También es pertinente precisar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte ya citada, la ocurrencia del silencio administrativo por haber transcurrido el término previsto en la ley sin notificar una decisión expresa, es demostrativa de la ineficiencia e inactividad de la administración y no puede entenderse como la respuesta a los recursos presentados.

De lo anteriormente expuesto, aparece claro que la Registraduría vulneró el derecho de petición de la señora Sandra Milena Santos Lozano al no resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos oportunamente contra la Resolución No.1304 del 15 de abril de 2004.

6.3. Ahora bien, en lo relacionado con la expedición del documento de identidad, es preciso señalar que, independientemente de las razones que han llevado a la demora en el trámite, lo cierto es que después de cuatro años de la solicitud inicial, en la actualidad la accionante se encuentra indocumentada, en tanto que tiene vigente un número de cédula que no corresponde al que aparece en las contraseñas que le fueron expedidas y respecto del cual tampoco posee el documento con el cual pueda identificarse.

Si bien no puede desconocerse que erradamente la accionante solicitó en el año 2003, la expedición de su cédula de ciudadanía no obstante que tres años antes, en el año 2001, según la información suministrada por la entidad demandada, ya se la habían expedido en otro municipio con un cupo numérico diferente, y además, que en el año 2004, tramitó la rectificación de una cédula que fue anulada por múltiple cedulação, la entidad accionada estaba en la obligación de suministrar a la accionante, la información y orientación sobre el

procedimiento correcto y los documentos y requisitos necesarios para la obtención de su cédula de ciudadanía, y no simplemente, después de transcurridos varios años, indicarle la necesidad de solicitar el duplicado de la cédula, amparado en la doble cedulación, sin brindarle a la actora información detallada y oportuna, relacionada con las diferentes alternativas existentes, para facilitar el acceso a su documento de identidad y al ejercicio de sus derechos civiles, entre los que se encuentran los servicios de salud.

Ante el extenso tiempo transcurrido desde la solicitud inicial para la expedición del documento - 11 de abril de 2003 -, que se surtió tan solo un año después con la cancelación de la cédula de ciudadanía mediante la Resolución No.1304 del 15 de abril de 2004, cuyos recursos interpuestos el 25 de mayo de 2004, fueron trasladados al competente hasta el 22 de julio de 2005 y sin que a la fecha hayan sido resueltos, es indudable que la actora se encuentra en situación de desventaja toda vez que carece del medio idóneo para su identificación.

Así entonces, en criterio de esta Sala la conducta omisiva y claramente dilatoria de la entidad demandada tanto en la expedición de la cédula de ciudadanía, como para la resolución de los recursos interpuestos por la actora para agotar la vía gubernativa, sin justificación alguna y sin haberle suministrado la orientación que su situación particular ameritaba, imponen el amparo de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, a la personalidad jurídica, igualdad, al libre ejercicio de los derechos políticos de la señora Sandra Milena Santos Lozano.

Por lo anterior, se revocará la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil se pronuncie de fondo sobre el recurso de reposición y apelación interpuesto el 25 de mayo de 2004, contra la resolución No.1304 del 15 de abril de 2004, proferida por la Dirección Nacional de Identificación al encontrar una doble cedulación. También se ordenará a la entidad accionada que, informe a la actora de manera detallada sobre el procedimiento y requisitos necesarios para adelantar el trámite de expedición de la cédula de ciudadanía, duplicado o rectificación que corresponda, cuyo documento será expedido dentro del término máximo de dos (2) meses

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 28 de junio de 2007, proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué - Tolima de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, CONCEDER la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales de petición, debido proceso, a la personalidad jurídica, igualdad y al libre ejercicio de los derechos políticos de la señora Sandra Milena Santos Lozano.

Tercero: Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada entre otras en Sentencias T-1089 y T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-559 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, la Corte ha delineado algunos supuestos fácticos mínimos que determinan el ámbito de protección constitucional del Derecho de petición: “a) El derecho de

petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. // b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.// c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.// d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.// e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. // f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.// g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. // h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. //i) El derecho de

petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” Posteriormente, a los anteriores supuestos en sentencias T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz y T-2459 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte añadió otros dos, a saber: “j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”. // “k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”.

2 Sobre este tema, se pueden consultar entre otras las sentencias T-1227 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-1237 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-524 de 2001 y T-1330 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-134 de 2002, T- 953 de 2003, T-956 de 2004, T-270 de 2005 y T-623 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-1304 de 2001 y T-138 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Ver entre otras las Sentencias T-1227 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-1237 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-524 de 2001 y T-166 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Ver Sentencia T-646 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, consagra la figura del silencio administrativo, en tratándose de recursos, en los siguientes términos: “Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. (...) “La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1o. no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

6 Expresión utilizada en la sentencia T-365 de 1998.

7 Sentencia T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

8 Sentencia T-304 de 1994.

9 Ver también las Sentencias T-795 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-923 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.