

Sentencia T-056/06

ACCION DE TUTELA CONTRA REGISTRADURIA NACIONAL-Vulneración por no expedición oportuna de cédula de ciudadanía

ACCION DE TUTELA CONTRA REGISTRADURIA NACIONAL-Extravío de primera cédula de ciudadanía

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Cumplimiento de requisitos para la obtención de la cédula de ciudadanía

DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Vulneración por no expedición de cédula de ciudadanía

CEDULA DE CIUDADANIA-Contraseña no sirve de excusa para no expedir prontamente el documento

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Orden para expedir cédula de ciudadanía en término no superior a 60 días

Referencia: expediente T-1241665

Acción de tutela de Paola Andrea Meléndez Ortiz, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Procedencia: Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira – Valle.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Segunda (2a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira - Valle, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Paola Andrea Meléndez Ortiz, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, a efectos de reiterar la jurisprudencia de esta Corporación, en el asunto que originó la tutela de la referencia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

## I. ANTECEDENTES.

La actora presentó acción de tutela el trece (13) de octubre de 2005, ante los Juzgados Penales del Circuito de Palmira Valle (reparto), por los hechos que se resumen a continuación:

### A. Hechos

La actora indica que el día 2 de octubre de 2002, solicitó a la Registraduría Municipal - sede Palmira -, la expedición de su cédula de ciudadanía y le entregaron la contraseña que

acredita el trámite adelantado.

Afirma que después de un año de haber solicitado su documento de identidad y no obtener respuesta de parte del ente accionado, se dirigió a sus oficinas para que le informaran sobre el trámite de su documento, pero le respondieron que su cédula se había extraviado.

Indica que luego pidió información a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con sede en la Avenida el Dorado de Bogotá, quienes están encargados de la elaboración de los documentos, pero le informaron que su cédula ya había sido enviada a la Delegación Departamental del Valle del Cauca, y según las indicaciones de la Registraduría, debía iniciar nuevamente el trámite para la expedición de su cédula que había sido extraviada, por lo que le expidieron el 20 de junio de 2005 nuevamente una contraseña, como si realizara solicitud de duplicado de la primera cédula que nunca fue entregada.

Sostiene que la demora en la expedición y entrega de la cédula de ciudadanía, le ha causado perjuicios graves, como son el no poder obtener la visa para viajar a España, porque le exigen la cédula original como único documento para identificarse, además que con esta omisión se están vulnerando sus derechos fundamentales, ya que este documento se requiere para efectos de acciones civiles, movilización libre, trabajo, negocios y en general para poder ejercer sus derechos como ciudadano.

#### B. Respuesta de la entidad demandada.

Como lo manifiesta la accionante, realizó el trámite de su cédula en la Registraduría Municipal de Palmira - Valle. Una vez preparado el material, fue remitido por el Registrador al centro de acopio de la ciudad de Cali y éstos a su vez, a la Dirección Nacional de Identificación, oficinas centrales, en Bogotá, dependencia responsable de la producción de documentos.

La información del documento de PAOLA ANDREA MELÉNDEZ, no ha ingresado al sistema central de producción a causa de problemas técnicos que se presentaron para la lectura del CD que contiene la información de la cédula, motivo por el cual mediante oficio AT-1295 se solicitó al centro de acopio de Cali Valle, allegar a través del servidor del Registro Civil (on line) el material preparado a la accionante, con el fin de procesarlo con carácter de prelación para su fabricación.

Cabe resaltar que la accionante en cuanto a su IDENTIDAD no está desprotegida durante el tiempo que espera su documento, puesto que la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de recepcionar el material para un trámite de cédula, le expide una contraseña para tal efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil, emitió las circulares N° 124 de octubre 11 de 1996, 21 de 11 de febrero de 1997 y 53 del 27 de julio de 2000, donde se indican los contenidos y formalidades de dichas contraseñas cuya función es suplir temporalmente el documento de identificación, mientras se expide la cédula de ciudadanía. No es de recibo la afirmación en el sentido que la identificación en nuestra legislación está limitada exclusivamente a la cédula de ciudadanía, puesto que existe normatividad y pronunciamientos jurisprudenciales donde se infiere que la identificación personal no se acredita exclusivamente con la cédula.

El Código de Procedimiento Civil, deja abierta la posibilidad de que en ciertas circunstancias pueda aceptarse la identificación de los ciudadanos con medios probatorios distintos de la cédula de ciudadanía, cuando al tratar de la declaración de terceros, expresa en el Art. 227 que “Presente e identificado el testigo, el juez exigirá... ya que no establece que necesariamente sea con cédula de ciudadanía, si se trata de colombianos mayores de 18 años”

Termina solicitando Denegar la acción de tutela presentada por la actora, toda vez que está demostrado que la Registraduría Nacional del Estado Civil, no ha realizado ninguna acción u omisión que vulnere o ponga en peligro derechos fundamentales constitucionalmente protegidos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

C. La demanda de tutela.

La actora solicita la protección de sus derechos fundamentales, mediante una orden a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que expida y entregue la cédula de ciudadanía que tramitó desde el mes de octubre de 2002 y todavía no le ha sido entregada.

D. Sentencia objeto de revisión.

Mediante sentencia del veintiséis (26) de octubre de dos mil cinco (2005), el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira – Valle, denegó la tutela solicitada, por las siguientes razones:

Según lo demostrado dentro de la acción de tutela, que si bien es cierto a la accionante se le expidió por parte de la entidad accionada la contraseña que acredita la preparación de su cédula de ciudadanía bajo el número 29.681.994 con fecha octubre 2 de 2002 y que por falencias técnicas del centro de acopio de la Registraduría, el CD que contenía la información necesaria para la preparación de la cédula de ciudadanía de la accionante, no pudo ser leído, razón por la cual dicha cédula no se pudo elaborar a pesar de haber pasado el tiempo más que necesario para su expedición, también lo es que a la fecha esta falencia o irregularidad ya fue subsanada como quiera que a la actora dentro de este asunto ya se le elaboró la nueva contraseña de preparación de su cédula de ciudadanía, tal como se evidencia dentro del expediente, donde aparece la fotocopia de dicha contraseña de preparación bajo el número de cédula 29.681.994 de fecha 20 de junio de 2005, generándose en la actualidad el tiempo reglamentario de espera para que se expida su cédula de ciudadanía.

No encuentra el despacho que el actuar del ente accionado – Registraduría Nacional del Estado Civil -, vulnere los derechos fundamentales de la actora, ya que fueron problemas técnicos acaecidos en el centro de acopio de la Registraduría.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

### Segunda. Lo que se debate.

La actora interpone acción de tutela al considerar que el ente demandado con la demora en la expedición de la cédula de ciudadanía le está vulnerando sus derechos fundamentales.

Por tanto, corresponderá a esta Sala decidir si en el caso en estudio procede la acción de tutela.

Tercera. Reiteración de jurisprudencia.

Esta misma Sala se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la importancia de la cédula de ciudadanía en los siguientes términos<sup>1</sup>:

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

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

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la ‘...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad y jurisdicción’.

La ciudadanía es pues 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, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (CP. arts. 40, 99, 103, 107, 241).

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.

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.

2.2. No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad”2.”

“3.1. De la jurisprudencia transcrita, se observa incuestionable la importancia y la trascendencia que la cédula de ciudadanía tiene en la organización jurídica, y que le permite a los ciudadanos desempeñarse como tales en todos los ámbitos de la vida.

“Si bien es cierto, la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una contraseña que para algunos eventos, no todos, sirve como medio de identificación, esa contraseña no puede de ninguna manera convertirse en la justificación para no expedir con prontitud la cédula de ciudadanía, pues lo cierto es, que a pesar de que existan ciertos trámites de carácter civil en los cuales es dable que se acepte esa contraseña o cualquier otro documento como lo afirma la entidad accionada, esa no es la regla general; por el contrario, en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en casi todos los escenarios en que la cédula de ciudadanía es requerida, no son aceptadas constancias o certificaciones, mucho menos, cuando el trámite de la cédula lleva más de dos años, como es el caso de muchos de los demandantes, que han solicitado ese documento desde junio de 1999, obteniendo sí una respuesta, pero no la satisfacción de su derecho a estar plenamente identificado.

“Podría pensarse que como lo afirma la entidad demandada, la excesiva demora en esos trámites se debe al proceso de modernización por el que atraviesa, y cuyo fin último, es obtener un documento que ofrezca seguridad. Sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, como organismo constitucionalmente (art. 120 CP), encargado de la identificación de las personas, no puede abandonarse a ese argumento, porque el desorden administrativo de las entidades públicas no puede ser un argumento constitucionalmente aceptado por esta Corporación, cuando existen derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad (art. 86 CP).

“3.2. Esta Corporación en sentencia T-532 de 21 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba

Triviño, al analizar las tutelas interpuestas por tres ciudadanos contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, por los mismos hechos de las que ahora se estudian, exhortó a la entidad demandada para la implementación de una política que permitiera la oportuna prestación del servicio público de cedulação.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Se dijo en la providencia mencionada lo siguiente: “[p]ero la cédula de ciudadanía no sólo se desenvuelve en esos tres ámbitos funcionales pues a través de éstos también se encuentra vinculada al principio democrático de derecho y, por esa vía, a la legitimidad del Estado contemporáneo.

“Esto es así en cuanto la cédula de ciudadanía, al constituir un presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos, está ligada a la realización de la democracia, esto es, a la concurrencia de los ciudadanos a la configuración de las instancias del poder y del ordenamiento jurídico a través de unos procedimientos que posibilitan la confluencia de la voluntad y la opinión públicas. Son esos procedimientos los que permiten vincular a la ciudadanía a la constitución de los órganos de poder y del derecho de tal manera que ella pueda asumirse como autora de las instituciones jurídicas de las que luego es destinataria.

“De ese modo, la cédula de ciudadanía constituye un presupuesto para el ejercicio de derechos que conducen, en últimas, a legitimar el ejercicio del poder y del derecho pues viabiliza el acceso a los procedimientos mediante los cuales aquellos se configuran.

“4. Esos ámbitos funcionales de la cédula de ciudadanía y su vinculación a la realización del principio democrático como fundamento de legitimidad, son los que explican que el Estado se encuentre especialmente comprometido a su trámite, expedición, renovación y rectificación y que todo ese proceso, entre otros, se haya encomendado a una órbita especializada de la función pública como la Organización Electoral. De allí por qué la cedulação constituya 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”.

“3.3. Una de las principales características de la Constitución de 1991, es la de garantizar la democracia participativa, de tal suerte, que los ciudadanos tengan la oportunidad de elegir y ser elegidos, lo que de suyo implica la participación de los asociados en la conformación, ejercicio y control del poder político. Garantiza así mismo la Carta Política, la posibilidad de los asociados de participar en la vida política y, en general, en la toma de las decisiones que los afectan (C.P. arts. 1 y 2).



“Así, en palabras de esta Corte: “[e]l derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas”<sup>3</sup>.

“3.4. En gracia de discusión, puede suceder que como lo afirman los jueces de instancia, no se haya verificado una vulneración concreta de derechos fundamentales de los accionantes, bien porque la entidad accionada ha dado respuesta a su solicitud de trámite de la cédula de ciudadanía, con la expedición de la contraseña o de la certificación correspondiente, ya porque no se pueda demostrar un perjuicio directo en la celebración de algún negocio o contrato atribuible a la falta de dicho documento, o bien, como algunos afirman, porque la jornada electoral del año 2000 ya pasó y, en ese evento se estaría frente a un daño consumado. Sin embargo, encuentra la Corte que sí existe una amenaza de los derechos de los demandantes, ante la eventual limitación de sus derechos políticos pues, sin la cédula de ciudadanía los demandantes no podrán ejercer su derecho al sufragio en la próxima jornada electoral para elegir a los miembros de las corporaciones públicas y, nada más y nada menos que al primer mandatario de la Nación, lo que indiscutiblemente vulnera el artículo 40 de la Constitución Política.

“El Estado ha hecho un gran esfuerzo, como se sabe, fomentado la cultura de la participación de todos los ciudadanos en las elecciones y en general en las decisiones que se tomen por medio del sufragio, por cuanto, se encuentran orientadas a la satisfacción de intereses generales, es decir del bien común<sup>4</sup>. Por ello, mal puede ahora la Corte, ante el cúmulo de acciones de tutela interpuestas pasar por alto la amenaza de ese fundamental derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones de sus representantes.

“Así las cosas, a pesar de que en las acciones de tutela que ahora se revisan se aducen los mismos hechos esgrimidos en la reciente tutela a la que se ha hecho referencia (T-532/2001), y en la cual solamente se exhortó a la entidad demandada, en esta oportunidad ante la gravedad de persistencia en la demora en la expedición de la cédula de ciudadanía como documento de identidad expedido por el Estado, se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término perentorio de cuarenta y ocho horas (48), contados a partir de la notificación de esta sentencia, inicie todos los procedimientos requeridos para que en un término no superior a sesenta (60) días, expida la cédula de ciudadanía a los demandantes y, la previene para que en el futuro adopte las medidas necesarias para entregar a los ciudadanos su documento de identidad, dentro de estrictos términos razonables, de suerte que puedan estar plenamente identificados para

ejercer los derechos que la Constitución Política les garantiza.”

#### Cuarta. Análisis del caso concreto.

En el caso sub examine aunque como lo afirman los jueces de instancia negaron la acción argumentando que no se encontró vulneración concreta de los derechos fundamentales de la accionante, porque la Registraduría ha dado respuesta a su solicitud de trámite de la cédula de ciudadanía, con la expedición (dos veces) de la contraseña, o porque no se pueda demostrar un perjuicio directo en la celebración de algún negocio o contrato atribuible a la falta de dicho documento, sin embargo, encuentra la Sala que sí existe una amenaza de los derechos de la accionante, ante la eventual limitación de sus derechos políticos pues, sin la cédula de ciudadanía ella no podrá ejercer su derecho al sufragio en la próxima jornada electoral para elegir miembros de las corporaciones públicas y, mas importante aun la elección de nuestro Presidente de la República, lo que indiscutiblemente vulnera el artículo 40 de la Constitución Política.

Para la Sala, la no expedición oportuna del documento de identidad a la actora, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, vulnera sus derechos fundamentales, ya que desde el mes de octubre del año 2002, al haber alcanzado la mayoría de edad (18 años) tramitó y solicitó por primera vez la expedición de la cédula de ciudadanía, que nunca le fue entregada bajo el argumento de haberla extraviado dentro de la Registraduría, y ahora después de transcurridos más de 3 años, y el ente demandado le soluciona la demora expidiendo una contraseña (junio 20 de 2005) indicando que está solicitando un duplicado de la cédula que no se le ha entregado nunca.

En conclusión, se están vulnerando los derechos fundamentales a la demandante, porque sin la cédula de ciudadanía que es el documento de identidad, no puede desarrollar actividades propias de su calidad; así como la de realizar actos civiles para los cuales la presentación de la cédula de ciudadanía resulta indispensable, y por lo tanto la carencia del documento afecta de manera directa el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadana.

Así las cosas, la Sala ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término perentorio de cuarenta y ocho horas (48), contados a partir de la notificación de esta sentencia, inicie todos los procedimientos requeridos para que en un término no superior a sesenta (60) días, expida la cédula de ciudadanía a Paola Andrea Meléndez Ortiz y, la previene para que en el futuro adopte las medidas necesarias para entregar a los ciudadanos su documento de identidad, dentro de estrictos términos razonables, de suerte que puedan

estar plenamente identificados para ejercer los derechos que la Constitución Política les garantiza.

### III.- DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero: REVÓCASE la sentencia proferida el veintiséis (26) de octubre de 2005 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira – Valle, que denegó el amparo en la acción de tutela instaurada por Paola Andrea Meléndez Ortiz, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Segundo: En consecuencia, ORDÉNASE a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término perentorio de cuarenta y ocho horas (48), contados a partir de la notificación de esta sentencia, inicie todos los procedimientos requeridos para que en un término no superior a sesenta (60) días, expida la cédula de ciudadanía a Paola Andrea Meléndez Ortiz.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Tercero: PREVENIR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que adopte las medidas necesarias a fin de evitar situaciones como las planteadas por la demandante, de tal suerte, que la entrega del documento de identidad de los ciudadanos, siempre, se realice a la mayor brevedad, sin desmedro de sus derechos fundamentales, y teniendo en cuenta para el efecto, la motivación y las decisiones contenidas en esta sentencia.

Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. T-964/01 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

2 Sent. C-511/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell

3 Sent. C-089/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Cfr. Sent. C-337/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz