

Sentencia T-1028/01

CEDULA DE CIUDADANIA-Finalidad

CIUDADANIA-Presupuesto esencial para ejercicio de derechos políticos

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

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Exhortación para que implemente una política que permita oportuna prestación del servicio público de cedula

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

Referencia: expedientes T- 489592, T-490259, T-490260, T-490874, T-491059, T-491060

Peticionarios: Raúl Cavadia Velásquez, Maryory Vargas Torres, Darwin Ortiz López, Alcides Castrillón Serna, Carlos Luna Chávez y Edison Mosquera Córdoba.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por diversos despachos judiciales, dentro de las acciones de tutela instauradas en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías de los distintos despachos judiciales. La Sala de Selección Número Ocho de tutelas de la Corte Constitucional, por auto de veintiocho de agosto del año 2001, ordenó la revisión de los casos de la referencia, así como su acumulación, para ser decididos en una sola sentencia si la Sala de Revisión lo consideraba pertinente.

Correspondiéndole a la Sala Segunda de Revisión adoptar la decisión, se determinó que al existir identidad en los hechos que motivaron las diversas acciones, era procedente la acumulación decretada por la Sala de Selección, razón por la que se proferiría un sólo fallo para decidir los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Esta Sala de Revisión en sentencia T-964 de septiembre 10 de 2000, analizó numerosos expedientes de tutela en los que se adujeron los mismos hechos que se invocan en las presentes tutelas. Los hechos examinados en la sentencia citada fueron presentados por los demandantes en un formato igual al de los expedientes que se analizan en esta providencia.

En los diferentes escritos, coinciden en afirmar que el trámite de su cédula de ciudadanía fue solicitado con bastante antelación ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y, que a la fecha de la presentación de las acciones de tutela no les ha sido expedida, circunstancia que los perjudica en forma considerable, por cuanto la contraseña que expide la entidad demandada no es admitida para la celebración de actos jurídicos ni para ejercer sus derechos políticos. Por ello, consideran que se les están vulnerando en forma ostensible los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, el derecho de petición y el de elegir y ser elegido.

Réplica

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en las acciones de tutela interpuestas, manifiesta que el concepto estricto en relación con la identificación de las personas a través de la cédula de ciudadanía ha ido evolucionando, en el sentido de que en circunstancias especiales la identificación puede realizarse con la utilización de otros medios probatorios. Al efecto cita el Decreto 960 de 1970 y el artículo 227 del Código de Procedimiento Civil.

Aduce que esa entidad no ha desprotegido a los accionantes, en la medida en que durante el tiempo de espera del documento, se expide una contraseña que es totalmente válida para todos los actos civiles, por ello, con esa contraseña se satisface el derecho de petición y, en el evento de que se venza el término de la misma sin que se haya expedido la cédula de ciudadanía por alguna razón, el petente puede solicitar una certificación sobre el trámite del documento “con lo cual se da plena cobertura a la necesidad que tiene el ciudadano de

identificarse mientras la Registraduría le hace la entrega definitiva de su documento”.

Resalta la entidad demandada el hecho del proceso de modernización por el que atraviesa, resultado de grandes estudios internacionales y dentro del cual se está implementando el nuevo sistema AFIS, por medio del cual se procesan todas las cédulas desde las oficinas centrales en Bogotá, por razones de seguridad. Indica que ese nuevo sistema les genera traumatismos que son totalmente ajenos a su voluntad, y que por el contrario denotan la voluntad de la Registraduría en modernizarse para la mejor prestación del servicio.

Finalmente aduce que la expedición de documentos de identidad obedecen a un procedimiento preestablecido y no son el resultado del ejercicio del derecho de petición. Dicho procedimiento no tiene un término señalado por la ley para su tramitación, sino que se encuentra sujeto a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia que deben estar presentes en todas las actividades de la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado. En consecuencia, solicita denegar las tutelas impetradas pues, a su juicio no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

II. Las sentencias de instancia.

1. Los distintos despachos judiciales que se pronunciaron en las tutelas que ahora se revisan, las negaron aduciendo que la Registraduría Nacional del Estado Civil les expidió una contraseña que de conformidad con la ley les permite identificarse, por lo tanto, señalan que no hay violación de ningún derecho fundamental. Agregan que los demandantes cuando lo necesiten, pueden identificarse válidamente con otros documentos como declaraciones, registro civil y otros que acrediten sus datos personales.

Adicionalmente manifiestan que si vencido el término de la contraseña no se les ha expedido la cédula de ciudadanía, pueden solicitar una certificación de que ese documento se encuentra en trámite, con la cual se suple la necesidad que tienen de identificarse mientras se les entrega el documento definitivo.

2. Sobre todas las decisiones proferidas en las tutelas que ahora se revisan, la Sala Segunda de la Corte entrará a decidir. Para el efecto y con el fin de dar cumplimiento al deber de motivación de las sentencias, a continuación se individualizan los datos esenciales de las acciones de tutela a las que ha de referirse esta providencia y las consideraciones de la

misma.

No. Exp

ACTOR

PRIMERA INSTANCIA

DECISIÓN

SEGUNDA INSTANCIA

DECISIÓN

T-489592

Raúl Cavadía Velásquez

Juzgado 52 Penal Municipal de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-491060

Edison Mosquera Córdoba

Juzgado Promiscuo Municipal de Novita-Chocó

NIEGA

NO HUBO

NO HUBO

T-491059

Carlos Luna Chávez

Juzgado Promiscuo Municipal de Novita-Chocó

NIEGA

NO HUBO

NO HUBO

T-490874

Alcides Serna Castrillón y otro

Juzgado Penal Municipal de Girardota

NIEGA

NO HUBO

NO HUBO

T-490260

Darwin Ortíz López

Juzgado 38 Penal Municipal de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-490259

Maryory Vargas Torres

Juzgado 38 Penal Municipal

NIEGA

NO HUBO

NO HUBO

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión 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.

2. Lo que se debate. Reiteración de jurisprudencia

2.1. Como se dijo en los antecedentes de esta providencia, la misma acción de tutela, pero con diversos actores, fue examinada por esta Sala de Revisión, en la sentencia T-964 de 10 de septiembre de 2000. En consecuencia, a las consideraciones allí expuestas, habrá de remitirse en la presente providencia.

Se dijo en la sentencia mencionada :

“Las acciones de tutela que ahora se revisan, se encuentran dirigidas contra la Registraduría Nacional de Estado Civil, por cuanto, según los demandantes dicha entidad con la demora en la expedición de la cédula de ciudadanía les está vulnerando sus derechos fundamentales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en todas las acciones de tutela interpuestas, adujo los mismos argumentos, que en general se sintetizan en que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales de los accionantes porque la contraseña expedida por esa entidad es un documento válido para todos los actos civiles. Aduce igualmente la accionada,

que la demora se debe a un complejo proceso de modernización que ha retardado la oportuna entrega de la cédula de ciudadanía.

Por su parte, los jueces de instancia negaron las acciones impetradas, aceptando los argumentos esgrimidos por la entidad accionada, en el sentido de que la contraseña es un documento que sirve para identificar a las personas que no cuentan con la cédula de ciudadanía, por cuanto, con ella se puede establecer que la cédula se encuentra en trámite.

2.2. Para determinar sí como lo afirman los demandantes, la demora en la expedición de su cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría, les conculca sus derechos constitucionales, se impone reiterar lo que esta Corporación ha dicho en relación con el documento que ahora reclaman.

3. La importancia de la cédula de ciudadanía fue claramente establecida por esta Corte, en los siguientes términos:

“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”1.

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 cedulaación.

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 cedula 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”².

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 paso 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 común³. 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.

En síntesis, 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”.

2.2. Tal como se hizo en la sentencia T-964 de 2000, ya citada, en las presentes acciones de tutela también se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, inicie todos los procedimientos y trámites necesarios, con el fin de que en un término no superior a sesenta (60) días, entregue a los ciudadanos demandantes su cédula de ciudadanía.

VI. 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: REVÓCANSE las sentencias proferidas por los despachos judiciales que decidieron en instancia las acciones de tutela de que tratan los expedientes T-489592, T-491060, T-491059, T-490874, T-490260 y T-490259.

Segundo : CONCEDER las tutelas interpuestas por los actores de la referencia y, en consecuencia ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en el término de cuarenta y ocho horas (48), contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites y procedimientos necesarios para que en un término no superior a sesenta días (60), entregue a los demandantes su cédula de ciudadanía.

Tercero : PREVENIR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que adopte las medidas necesarias a fin de evitar situaciones como las planteadas por los demandantes, 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.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

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

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