

Sentencia T-136/02

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Eficiente prestación del servicio público de cedula

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Ejercicio verbal o escrito/DERECHO DE PETICIÓN-Término para resolver

DERECHOS POLITICOS-Alcance

DERECHO AL SUFRAGIO-Cédula como requisito esencial

DERECHOS POLITICOS-Vulneración por no expedición de cédulas

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-532571

Acción de tutela instaurada por Carlos Mario Escobar contra Registraduría Nacional del Estado Civil

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D. C., veintiocho (28) de febrero de dos mil dos (2002).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado 41 Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Carlos Mario Escobar contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES.

El demandante, identificado con Cédula Ciudadanía No. 35.181.170 de La Estrella (Antioquia), señala que se han vulnerado sus derechos, aún cuando no especifica cuales, ya que desde el 22 de agosto de 2000, solicito el duplicado de su cédula de ciudadanía, sin que hasta la fecha en que interpuso la acción de tutela (julio 19 de 2001) se le haya expedido, concluyendo entonces el juez de tutela que el derecho vulnerado e invocado es el de petición.

Los señores Felix A. Fernández Quiroga y Héctor A. Arango Morales, en su calidad de Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, mediante oficio 2599 del 27 de julio de 2001, dirigido al Juzgado de Instancia, manifestaron que el señor Carlos Mario Escobar Acosta solicitó ante la Oficina de la Registraduría Municipal del Estado Civil de la Estrella (Antioquia), la expedición del duplicado de su cédula de ciudadanía, material que una vez preparado fue remitido a la Dirección Nacional de Identificación encontrándose en proceso de elaboración. Que la Oficina Jurídica de la Delegación Departamental de Antioquia realizó las averiguaciones pertinentes respecto de la cédula solicitada, encontrando que la misma esta en proceso de elaboración.

Afirman que aún cuando la Ley 39 de 1961 establece que " los mayores de 18 años solo podrán identificarse con la cédula de ciudadanía laminada", esta afirmación no es absoluta, ya que dicha norma se ha modificado, estableciéndose en el artículo 24 del Decreto Ley 960 de 1970 que " la identificación de los comparecientes se hará con los documentos legales pertinentes dejando testimonio de cuales son estos...". Por su parte el Código Civil también deja abierta la posibilidad de que en ciertas circunstancias pueda aceptarse la identificación de ciudadanos con medios probatorios distintos a la cédula de ciudadanía, como en el artículo 227 donde no se establece que sea esencialmente ese documento.

Agrega que el demandante no ha sido desprotegido, ya que con la expedición de la contraseña, documento con el cual puede realizar todos los actos, excepto votar, se resolvió su petición, además este puede solicitar un certificado en el que conste que dicho documento se encuentra en tramite y así identificarse mientras se produce la expedición.

Finaliza aduciendo como causa del traumatismo y demora en la tramitación de cédulas el complejo proceso de modernización por el que atraviesa dicho ente, aclarando además que

la expedición de los documentos de identidad, no es una actividad administrativa iniciada en ejercicio del derecho de petición y que la ley no fija plazo para la entrega de documentos a los ciudadanos, por lo que en consecuencia no es posible hablar de violación a derecho alguno.

Por lo expuesto, el peticionario solicita la protección de sus derechos fundamentales y en consecuencia, se ordene a la entidad accionada, expedir la cédula de ciudadanía.

II. DECISION JUDICIAL

Mediante providencia del 4 de septiembre de 2001 el Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá, negó el amparo solicitado, al considerar que de conformidad con la respuesta obtenida de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se concluye que la contraseña es totalmente válida para todos los efectos civiles, haciendo las veces de documento de identidad mientras se entrega en forma definitiva el duplicado de la cédula de ciudadanía requerido. Se establece además, que si el accionante necesitaba su documento de identidad, bien podía solicitar la expedición de un certificado en el que constara que el mismo se encuentra en trámite, ya que la entidad accionada no dispone de un término específico para la expedición de tales documentos.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, en el expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema.

Corresponde a ésta Sala estudiar y analizar si con la tardanza en la expedición de la Cédula

de Ciudadanía del actor se vulnera algún derecho fundamental por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual se considera que el estudio se debe circunscribir a la presunta vulneración del derecho de petición, al no haberse invocado ningún derecho en concreto, ni situaciones determinadas.

1. Del derecho de petición y su presunta vulneración.

El derecho de petición se encuentra definido en su calidad de derecho fundamental en el art. 23 de la Constitución Nacional, que establece " Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución....".

A su vez este derecho se ha desarrollado y regulado legislativamente en el Código Contencioso Administrativo, que desde su art. 4 determina las formas mediante las cuales se inician las actuaciones administrativas, mencionando las siguientes:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación legal.
4. Por las autoridades oficiosamente.

Es entonces el ejercicio del derecho de petición forma adecuada y legal de iniciar la actuación administrativa y su desarrollo se encuentra reglado a partir del art. 5 del mismo código, donde se señala que todas las personas pueden elevar peticiones respetuosas a las autoridades, de forma verbal o escrita, que estas se resolverán dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se recibieron, y que en caso de no ser posible dar respuesta en ese término, se le informará al petente, expresando el motivo de demora y señalando fecha para la resolución.

Al definir la petición como una forma de impulsar la actuación administrativa, encontramos que en el evento en el cual un ciudadano requiere a la Registraduría Nacional del Estado Civil

para que se le expida su documento de identidad, este no hace cosa distinta que elevar una petición en interés particular y en forma verbal, con la que pretende se inicien los trámites tendientes a la producción y entrega del documento. Una vez que este realiza la solicitud, espera como la norma lo dice, una pronta resolución, que en principio podría considerarse otorgada con la entrega de la contraseña, lo cual no es cierto ni posible, pues esta tiene una vigencia temporal y no permanente, es decir, no es la respuesta efectiva a la petición o solicitud del ciudadano.

Las anteriores afirmaciones nos demuestran que hasta el momento en el cual no se expida la cédula de ciudadanía no se entiende resuelto de fondo el derecho.

Bien es sabido por todos que los funcionarios administrativos y en general los públicos, deben realizar sus actuaciones bajo principios como el de celeridad, eficacia, imparcialidad entre otros, lo que permite afirmar que no es de recibo la razón esgrimida por la demandada, referente a considerar como causal de la mora en la entrega de documentos de identificación, el proceso de modernización por el que atraviesa, ya que esta debió prever las posibles consecuencias y planear su forma de funcionamiento de tal modo que no se afectara a los ciudadanos.

Bajo los anteriores razonamientos puede decirse que aún cuando el proceso de producción de cédulas sea complejo esto no implica que la entidad encargada no tenga un término para su entrega, pues si se considera la contraseña como una primera y provisional respuesta, la resolución de fondo deberá realizarse al expirar la vigencia de esta, es decir, sí hay un término y el funcionario encargado estará sujeto al mismo so pena de incurrir en la vulneración del derecho.

El derecho de petición tiene una doble finalidad, que por un lado se concreta en permitir a toda persona elevar peticiones respetuosas y por otro, en asegurar la pronta y efectiva respuesta, es decir, al permitir a un ciudadano solicitar su cédula sin darle certeza a cerca de su pronta entrega, se contraría una de las finalidades del respectivo derecho y en consecuencia se vulneraría.

Resulta entonces claro que al estar obligados los funcionarios a actuar de forma eficaz y rápida, al igual que a resolver las solicitudes que se les presentan, en aquellos eventos en los que no se cumplan estos presupuestos se vulnerará el derecho y se hará necesaria su

protección.

Se observa entonces en el presente caso una evidente vulneración al derecho del demandante, quien solicitó su cédula de ciudadanía desde el 22 de agosto de 2000, transcurriendo ya mas de un (1) año sin que se le haya entregado.

En relación con este tema, la Sentencia T-1078 de 2001, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería, expresó:

“El artículo 2º del C. C. A., señala que los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley.

Al respecto la Constitución en su artículo 120 ha asignado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la función relativa a la identidad de las personas, por lo tanto, debe responder por la eficiente prestación del servicio público a cargo del Estado de cédular a los ciudadanos en cumplimiento de los cometidos estatales y a fin de asegurar la efectividad de los derechos de los ciudadanos a tener una identidad, para que puedan ejercer sus derechos civiles y políticos.

Nuestro estudio se ocupará de determinar si el derecho a obtener la expedición de la cédula de ciudadanía, en sí mismo comporta un derecho fundamental, o si sólo se trata de un presupuesto necesario e indispensable para el ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

Definido el derecho fundamental de petición por el artículo 23 de la Constitución Política como aquel que tiene toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; cuandoquiera quiera que éste resulte vulnerado o amenazado por cualquier autoridad pública, procede la acción de tutela como mecanismo consagrado constitucionalmente para ampararlo, protegerlo y garantizar su efectividad.

A su vez el artículo 4º del C. C. A. establece que las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejercen el derecho de petición ya sea en interés general particular.
2. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y,
3. Por las autoridades oficiosamente.

La solicitud que hace el ciudadano ante la Registraduría del Estado Civil tendiente a la expedición del documento de identidad, no es cosa diferente a instar verbalmente a la administración para que inicie las actuaciones necesarias para su expedición acreditando la mayoría de edad en la forma exigida por el artículo 62 del decreto 2241 de 1988; solicitud que reviste las características 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.

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, el cual deberá ser 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.

Lo anterior de acuerdo a lo establecido en el artículo 5º ibídem que en efecto dice: “Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”.

Se considera por esta Sala que, el término de tres (3) meses señalado por la misma entidad, es un término razonable para la resolución efectiva del derecho de petición tendiente a la expedición de la cédula de ciudadanía.

De otra parte, el derecho de petición se satisface bien, mediante la contestación o respuesta de fondo ya sea en forma verbal o escrita, según que la petición se haya elevado

en forma verbal o escrita; o mediante la resolución también de fondo por parte de la autoridad competente. De tal manera, que como se señala en el mismo artículo 5º antes citado, la satisfacción del derecho de petición a favor de los actores sólo se satisface efectivamente mediante la resolución de su petición que se traduce no en una respuesta escrita o verbal de la administración, sino mediante la expedición del documento de identidad solicitado.

En otros casos en que esta misma Sala se refirió a la dilación para resolver un derecho de petición, mediante Sentencia T - 487 de 2001 se expresó lo siguiente igualmente aplicable a la aquí demandada:

“El artículo 3º del C.C.A., señala que las actuaciones administrativas se cumplirán con observancia de los principios de economía, celeridad e imparcialidad en razón a los cuales se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones y se suprimirán los trámites innecesarios. Indica además, que el retardo injustificado es causal de investigación y sanción disciplinaria, que se puede iniciar de oficio o por queja del interesado.

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente deberán darles un tratamiento igual, respetando el orden en que actúan ante ellos.

De acuerdo a lo anterior tenemos que el respeto por el derecho al turno, a que hace referencia el Decreto 1045 de 1978 que invoca la demandada para justificar su negligencia y dilación en la resolución de la petición de la actora, no pretende cosa diferente a garantizar el principio de imparcialidad antes mencionado, no siendo de recibo por ésta Sala que so pretexto de su cumplimiento se vulnere un derecho fundamental de los ciudadanos como lo es el de petición consagrado en el art. 23 de la C.N.

No quiere decir lo anterior, que se pueda transgredir dicha norma en pro de garantizar y proteger el derecho de petición de los ciudadanos, por el contrario las dos (2) normas son perfectamente compatibles, debiéndose aplicar coetáneamente. Así como se debe respetar el turno de presentación de las solicitudes para garantizar el principio de imparcialidad, también se deben resolver las peticiones sobre prestaciones dentro del

término legal, adoptando las medidas y mecanismos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas y de los fines que se persiguen con cada una”.

No son de recibo tampoco para esta Sala, la falta de insumos, ni el proceso de modernización que lleva más de tres (3) años, como causa de justificación de la dilación, que más bien se traduce en la falta de planeación, organización y gestión administrativa para la debida, oportuna y eficiente prestación del servicio público de identificación a cargo del Estado.

Es deber de todo servidor público resolver dentro del término legal las peticiones formuladas por los ciudadanos en interés general o particular y les está prohibido de conformidad con el numeral 9 del artículo 41 de la Ley 200 de 1995: Omitir, retardar o no resolver dichas peticiones dentro de los términos establecidos para tal efecto”.

Teniendo en cuenta que el actor solicitó desde el 22 de agosto de 2000 su cédula de ciudadanía y que esta no se ha expedido por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se considera vulnerado el derecho de petición y por lo tanto se procederá a ampararlo.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá, que negó la tutela interpuesta.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Carlos Mario Escobar contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. En su lugar CONCEDE el amparo solicitado.

Segundo. ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que si aún no lo ha hecho, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a expedir y entregar al actor el duplicado de su Cédula de Ciudadanía.

Tercero: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General