

T-305-94

Sentencia No. T-305/94

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Cedulación de indígenas/DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA/REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Eficiencia

No obstante el interés de la Registraduría del Estado Civil en mantener las comisiones de cedulación en sectores distantes de las cabeceras municipales, en la actualidad existen limitaciones de orden presupuestal que le impiden cumplir ese objetivo, hasta tanto no se apropien los recursos necesarios, lo cual es significativo poner de presente, pues no es admisible que a través de una acción de tutela se ordene a la administración que amplíe la cobertura de un servicio hasta el extremo de aproximarlos a nivel veredal, al seno mismo de la comunidad, cuando no hay disponibilidades de recursos económicos y dicho servicio se presta eficientemente en la cabecera municipal, aunque ello demande de los usuarios un esfuerzo, como es el desplazamiento a ésta, que no se juzga irrazonable, para disfrutar de las correspondientes prestaciones.

REFERENCIA:

Expediente T-32781.

TEMA:

Cedulación de los indígenas y desarrollo de los derechos a la participación política y petición.

PROCEDENCIA:

Juzgado 61 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá D.C.

PETICIONARIO:

Ana María Pascuas Lozano.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D. C., julio cinco (5) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurada por Ana María Pascuas Lozano, contra Registraduría Nacional del Estado Civil, en representación de 92 indígenas del Vichada, acompañan sus firmas y huellas dactilares en anexo incorporado a los folios 10 a 18 del expediente.

I. ANTECEDENTES.

A. La Pretensión.

La accionante solicita, mediante la acción de tutela, lo siguiente:

“1. Que la Registraduría Nacional del Estado Civil, realice y apropie los recursos, para hacer un plan de cedulaación, en lo posible de todos los indígenas del Vichada”.

“2. Que esta cedulaación se realice lo mas pronto posible para proteger los derechos consignados en el artículo 40. Para que puedan elegir, y ser elegidos, haciendo realidad la democracia participativa, de la cual se habla en la Constitución Nacional.”

“3. Que esta cedulaación se incorpore al censo electoral, para que puedan participar en todas la elecciones del año 1994; por lo tanto muchas cédulas deben ser entregadas y recibidas por los indígenas, antes de la elección del 13 de marzo de 1994.”

“4. Que se investigue, por qué la Registraduría duró violando los derechos de los indígenas, y porqué el Dr. Douglas Linares, al comenzar la cedulaación de los mismos, fue declarado insubsistente.”

“5. Que se respete y tutele el derecho al trabajo del Dr. Douglas Linares, que como muestran los anexos ha hecho todo lo posible por cumplir con su obligación constitucional de cedulaar sin ninguna discriminación.”

B. Los Hechos.

La accionante presenta como hechos que sustentan la acción de tutela, los siguientes:

“Los habitantes del Vichada, (zona de los Llanos Orientales), quienes son, los que solicitan, se les tutelen sus derechos, recibieron una Comisión de Capacitación, sobre la Nueva Constitución, enviada por el Corpes-Orinoquía y la ONIC.”

“En éstas reuniones, se les habló de que tienen unos derechos fundamentales, como ciudadanos, y de que existen unos mecanismos, para defender dichos derechos.”

“Fue allí, cuando se hicieron conscientes, de la necesidad de estar cedulados, para poder ejercer, esos derechos.”

“Solicitaron entonces a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 17 de octubre del presente año (anexo carta), por intermedio de Hernando Sánchez, presidente del -CRIVI- (Consejo Regional Indígena del Vichada), que se realizaran los trámites de cedula en sus territorios, pero no recibieron respuesta de la Registraduría sino, hasta el 10 de diciembre.”

“En dicha carta, se les expresa, que si se realizaron algunas actividades, (anexo carta), pero éstas no cubren sus expectativas, ya que su solicitud consistía, en que se realizaran cedulaciones en Guanape, Puerto Príncipe, Chupave, Tres Matas, Cumaribu, Santa Rita y Puerto Nariño, con un total aproximado de 7000 personas.”

“Las cedulaciones de las cuales habla la Registraduría, se realizaron en Cazurito y Primavera, localidades ubicadas cerca a Puerto Carreño, y donde los indígenas no se benefician de tales actividades, como lo han demostrado los resultados.”

“Cabe anotar, que en los primeros días de diciembre se realizaron cedulaciones en Cumaribo, dejando de lado los demás sitios para los cuales, los indígenas, habían solicitado cedula.”

“Desde el punto de vista de los indígenas, la Registraduría Nacional, no ha hecho nada, para llevar a cabo la cedula en sus territorios...”

C. Los fallos que se revisan.

Primera Instancia.

El Juzgado 27 Penal Municipal mediante sentencia de diciembre 29 de 1993, resolvió tutelar el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14 de la C.P.), en favor de Ana María Pascuas Lozano, quien actúa como agente oficiosa de 92 indígenas del Vichada y ordenó al Registrador Nacional del Estado Civil que en el término de 30 días provea lo necesario y realice lo pertinente para que se efectúe la expedición de documentos de identificación a todos aquellos indígenas que reúnan los requisitos de ley. Las consideraciones del Juzgado son, entre otras, las siguientes:

“Derecho al reconocimiento de la personalidad. Este precepto se encuentra contemplado en el artículo 14 de la Carta Política que dice: “toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. Si las personas como seres ya existen, lo único que hace el Estado es aceptar lo que ellas son, de ahí que las instituciones sólo se limitan al reconocimiento de la personalidad de cada una de las personas que conforman el conglomerado social, precisamente porque estas son de creación natural, anteriores al nacimiento del propio Estado y son ellas precisamente, quienes le dan vida y existencia real a esa ficción cultural denominada Estado. Veamos si en el caso concreto ha existido violación al derecho consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional.”

“Es claro para el Despacho que los indígenas residentes en varios corregimientos del Vichada, a través del Presidente del Consejo Regional Indígena del Vichada CRIVI solicitaron por escrito calendado el 17 de octubre de 1993 al señor Registrador Nacional del Estado Civil se enviara una comisión a efectos de que se llevara a cabo la cedulación y al mismo tiempo ofrecieron prestar la colaboración necesaria para estos casos como transporte, alimentación y alojamiento, sin que esta petición tuviera respuesta favorable por parte de la Registraduría Nacional, ya que tan solo se dio contestación a la misión cuando faltaban tres días para que culminara el cierre de la cedulación y en forma lacónica se dice en dicha comunicación que se llevaron a cabo campañas de cedulación en Puerto Carreño, corregimientos de Cazarito y La Primavera, sin que se determine en forma concreta y precisa en que fechas se efectuarán las cedulações en los otros corregimientos que lo habían solicitado, sino simplemente se dice que en próxima oportunidad se continuarán desarrollando los planes de cedulación en las zonas o asentamientos indígenas del país.”

“Si bien es cierto el Director Nacional de Identificación en declaración rendida dentro de la diligencia de Inspección Judicial, sostiene que para poderse llevar a cabo el plan de cedulaación de los territorios nacionales se requiere de algunas provisiones, cuestión ésta que es apenas lógica si se tienen en cuenta las distancias y demás circunstancias enunciadas por el mismo, pero lo que si se sabe es que actualmente no existe un plan que indique fechas exactas y lugares para llevar a cabo esta labor y así poderles informar a los interesados para que acudan masivamente a cedularse a los sitios destinados para tal fin.”

Segunda Instancia.

El Juzgado 61 Penal del Circuito, mediante sentencia de febrero 1 de 1994, revocó la decisión de primera instancia, aunque concedió la tutela del derecho de petición, por lo cual requirió al Registrador Nacional del Estado Civil para que en lo sucesivo de respuesta oportuna a las peticiones que le corresponda tramitar; para ello expuso, entre otras consideraciones, las siguientes:

“...el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es un derecho inherente a la personalidad humana y por lo tanto la labor del Estado es de constatación y no de creación. Pero si bien es cierto todo ser humano tiene derecho a una personalidad y que estos son derechos fundamentales, no lo es menos que para la efectividad de cada uno de los atributos o características que conforman dicha personalidad, se requiere de unas condiciones o exigencias legales propias del ordenamiento jurídico; es así que para la expedición de la cédula de ciudadanía, se exige que el interesado comparezca personalmente bien a la Registraduría Nacional del Estado Civil o Municipales o aquellos lugares que se tengan previstos para tal fin, además haber cumplido 18 años, allegar registro civil de nacimiento o partida de bautismo para los nacidos antes de 1938, fotografías, etc.; requisitos que en ningún momento, en el caso objeto de estudio, se cumplieron pues simplemente el presidente de CRIVI elevó una solicitud formal al señor Registrador para que se dispusieran los medios necesarios para efectos de cedulaación masiva de un sin número de indígenas del Vichada, escrito del cual obtuvieron respuesta el 10 de diciembre pasado en los términos allí consignados. Pero por ese hecho no quiere decir que la Registraduría Nacional haya vulnerado el reconocimiento de la personalidad jurídica, porque como se explicó precedentemente, ésta es inherente al ser humano y si se interpreta como lo hizo el a-quo seria desconocer a los indígenas como seres humanos, quienes de acuerdo a la Constitución

y la ley son iguales a todas las personas de una u otra forma residen en Colombia y por lo tanto no están amparados bajo ningún régimen especial, tal como el señor Registrador Nacional lo manifiesta en sus diferentes intervenciones.”

“Por lo anterior considera el Despacho que un indígena o cualquier otra persona que habita el territorio Nacional, sea en lugar que sea, si quiere ejercer sus derechos que provienen de la capacidad jurídica, diferente a personalidad jurídica como equivocadamente lo interpreta el señor Juez de instancia, debe acudir a cualquiera de las registradurías del estado civil a solicitar su correspondiente documento y no esperar que el estado o cuando se acercan los comicios electorales le sean expedidas las cédulas en forma inmediata, cuando tuvieron la oportunidad en épocas diferentes de solicitarlas, tal como se aprecia en el cuadro-plan para la expedición del Registro Civil y documentos de identificación.’

“Otro de los derechos se dice se vulneró es el derecho de petición consagrado en el art. 23 de la Carta Política... Para que sea considerado este Derecho vulnerado, se requiere de actos u omisiones de la autoridad respectiva, bien obstruyendo el ejercicio del derecho o no resolviendo oportunamente lo solicitado. En el caso sub-examine, se observa que el presidente del CRIVI el 17 de octubre de 1993 presentó la respectiva solicitud ante el Señor Registrador Nacional del estado civil, al que le dio contestación hasta el 10 de diciembre del mismo año, es decir, pasados casi 53 días, vulnerando de esa manera el derecho de petición que se elevó en nombre de varios indígenas del Vichada, contrariando de igual manera lo prescrito en el artículo 6o del Decreto 01 de 1984.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Es competente esta Sala de Revisión para conocer y decidir sobre el asunto materia del negocio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. Ejercicio de la acción de tutela a través de un representante común.

En atención a que la acción u omisión de una autoridad pública puede poner en peligro o amenazar simultáneamente el derecho fundamental de un número plural de personas, las cuales pueden pertenecer a una misma familia, barrio o comunidad, esta Corte ha señalado en repetidas ocasiones que “nada se opone a que individualmente cada agraviado inicie la

respectiva acción de tutela o que todos, a través de un representante común, se hagan presentes ante un mismo juez con el objeto de solicitar la protección del derecho conculcado. La ofensa al derecho fundamental puede ser individual o colectiva y, en este último caso, no por ello el derecho fundamental violado -individualizable y, por tanto, no difuso- adquiere naturaleza colectiva, y menos todavía su defensa colectiva -que es posible e incluso recomendable por razones de economía procesal-, el carácter de acción de popular¹.

3. El caso en estudio.

3.1. La accionante bajo la gravedad del juramento manifestó que “fue autorizada verbalmente por los indígenas para instaurar la presente tutela, que la petición sobre cedulaación la pasó Hernando Sánchez, Presidente de la CRIVI al Registrador Nacional y que el motivo de ésta demanda es porque la Registraduría no ha dispuesto el desplazamiento de funcionarios hacía el sitio en donde los indígenas solicitaban ser cedulados, ya que debido a las distancias es muy difícil reunir a todos los indígenas en un solo lugar”.

3.2. El derecho a participar en la vida política del país, mediante diferentes mecanismos, como la constitución de partidos políticos, la iniciativa en las corporaciones públicas y la intervención en las elecciones, es igualmente un derecho constitucional fundamental y, por tanto, un derecho tutelable, cuando se observe una violación o amenaza de vulneración, por la acción u omisión o el uso indebido o parcializado de las facultades de que disponen, entre otras autoridades públicas, las de la organización electoral como son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La omisión de la autoridad competente en atender el requerimiento de una persona para que se le expida la cédula de ciudadanía, puede implicar la violación de diferentes derechos fundamentales, como los de igualdad y petición, entre otros, pero especialmente en cuanto dicho documento es indispensable para ejercer el derecho al sufragio, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. No obstante la Sala considera que en el caso objeto de estudio no se quebranta el derecho de los petentes a la participación política, por las siguientes razones:

- De acuerdo a las pruebas allegadas, en realidad no se ha negado el derecho de los miembros de la comunidad indígena del departamento del Vichada a que se les expida la cédula de ciudadanía, toda vez que en ningún momento y de manera individual han

presentado solicitud formal con tal finalidad. Es decir, en principio, dentro de esta perspectiva no puede existir omisión del Registrador Nacional del Estado Civil en la expedición de un documento que no ha sido solicitado.

Por el contrario, en el expediente obra prueba de que la Registraduría del Estado Civil ha desarrollado planes de cedulaación en las zonas o asentamientos indígenas del país, de los departamentos de Antioquia, Amazonas, Bolívar, Caldas, Guajira, Nariño, Vaupés, y Vichada. En efecto, en este último ha adelantado campañas de cedulaación, como son la que se llevó a cabo el 20 de agosto de 1993 en el municipio de Puerto Carreño (Corregimiento de Cazarito y la Primavera), expidiéndose 510 cédulas, las cuales se enviaron oportunamente; 2 y el 5 de diciembre de 1993 en Cuamribo; 6 y 7 de diciembre de 1993 en Tres Matas y, 7 y 9 de diciembre de 1993 en San José de Ocune.

También se puede comprobar que se han adelantado comisiones de cedulaación en las comunidades indígenas "Piraroas y Colonas" de la región del Orinoco, en donde se prepararon registros civiles, cédulas de primera vez, duplicados y tarjeta de identidad; igualmente, en la diligencia de inspección judicial practicada a la Registraduría Nacional del Estado Civil (fls. 67 y s.s.) se constató que ésta ha fijado una programación a nivel nacional que incluye el departamento del Vichada, exceptuando aquellos lugares que ya han sido atendidos, lo cual demuestra el interés en proveer a los indígenas, de los documentos de identificación a pesar de las limitaciones presupuestales y de transporte.

Sin embargo, no obstante el interés de la Registraduría del Estado Civil en mantener las comisiones de cedulaación en sectores distantes de las cabeceras municipales, obra prueba en los autos de que en la actualidad existen limitaciones de orden presupuestal que le impiden cumplir ese objetivo, hasta tanto no se apropien los recursos necesarios, lo cual es significativo poner de presente, pues no es admisible que a través de una acción de tutela se ordene a la administración que amplíe la cobertura de un servicio hasta el extremo de aproximarlos a nivel veredal, al seno mismo de la comunidad, cuando no hay disponibilidades de recursos económicos y dicho servicio se presta eficientemente en la cabecera municipal, aunque ello demande de los usuarios un esfuerzo, como es el desplazamiento a ésta, que no se juzga irrazonable, para disfrutar de las correspondientes prestaciones.

Debe anotarse que no existe régimen particular en cuanto a la preparación y expedición de

documentos de identidad para los integrantes de las comunidades indígenas, es decir, con respecto a estas personas no existe en la ley tratamiento especial; y por consiguiente sus miembros al igual que cualquier ciudadano deben acudir a los sitios donde el Estado presta el correspondiente servicio, pues no es su obligación localizar a la persona que no tiene cédula de ciudadanía, para proveerlo de la misma, sin embargo, en el caso que nos ocupa, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha implementado campañas de cedulaación, como lo demuestra el cuadro anexo al expediente, y en ellas han sido tenidas en consideración las comunidades del Vichada.

3.3. Considera la petente que no obstante de que los indígenas residentes en el Vichada especialmente en Guanape, Puerto Príncipe, Chupave, Tres matas, Cumarubo, Santa Rita y Puerto Carreño por intermedio del señor Hernando Sánchez, presidente del CRIVI (Consejo Nacional Indígena del Vichada), presentaron escrito el 17 de octubre de 1993 solicitando se dispusieran los medios necesarios para llevar a cabo la cedulaación de los peticionarios de la tutela, el Registrador Nacional del Estado Civil no ha prestado mayor interés y violó el derecho de petición, pues “tan sólo obtuvieron respuesta el 10 de diciembre de 1993, comunicándoles que habían sido llevadas a cabo campañas de cedulaación en el mes de agosto del mismo año y que en próximas oportunidades continuarían desarrollando planes en las zonas o asentamientos indígenas del país”.

Si bien se observa la vulneración del derecho de petición, el hecho de que el objetivo de la acción de tutela con respecto a este derecho, se ha cumplido, le permite a esta Sala abstenerse de tutelar el derecho de petición, pero con el fin de protegerlo de posibles atentados o transgresiones futuras, confirma lo resuelto por el Juzgado 61 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en el sentido de prevenir al funcionario mencionado para que en lo sucesivo de respuesta oportuna a las peticiones que le corresponda tramitar en cuanto a la cedulaación de los ciudadanos.

III. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del primero (1) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994) proferida por el Juzgado 61 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, por las razones expuestas en la presente decisión.

SEGUNDO: Prevenir al señor Registrador Nacional del Estado Civil para que en lo sucesivo de respuesta oportuna a las peticiones que le corresponda tramitar en cuanto a la cedula de los ciudadanos.

TERCERO: LIBRAR las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los fines allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-251 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.