

Sentencia T-532/01

CEDULA DE CIUDADANIA-No entrega oportuna para participar en jornada electoral

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

La Corte exhortará a la Registraduría Nacional del Estado Civil para la implementación de una política que permita la oportuna prestación del servicio público de cedulaación y evite limitaciones al derecho de participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Referencia: expedientes acumulados T-403131, T-413288 y T-413375

Acciones de tutela instauradas por Juan de Jesús Callejas Holguín, Silvia Yelaine Jiménez López y Manuel Pérez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta 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 de los fallos dictados en el asunto de la referencia por la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. En el caso del expediente T-403131, el actor manifiesta que, ante el extravío de su cédula de ciudadanía, tramitó un duplicado y luego de un año la Registraduría Nacional del Estado Civil no le ha hecho entrega del mismo. Esa circunstancia, afirma, amenazaba su derecho al

sufragio pues no podría participar en las elecciones del 29 de octubre de 2000, elecciones que para el momento del ejercicio de la acción se encontraban pendientes.

2. En el caso del expediente T-413288, la actora expone que tramitó el original de su cédula de ciudadanía y que un año más tarde la Registraduría Nacional no le había hecho entrega de ese documento. Indica que con esa omisión se le causa un perjuicio irremediable ya que no podría participar en la jornada electoral que se encontraba próxima a realizarse. Ante ello solicita que se le protejan sus derechos y se le ordene a la Registraduría le entregue ese documento o le autorice a votar con la contraseña que se le entregó provisionalmente.

3. Finalmente, en el caso del expediente T-413375 el actor manifiesta que procedió al cambio de su cédula de ciudadanía y que seis meses después la Registraduría no había realizado la sustitución correspondiente. Ante ello afirma que se le están vulnerando sus derechos al voto y al trabajo y que se le han causado dificultades adicionales ya que le hurtaron la contraseña provisional que le entregó esa entidad.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. En el caso del expediente T-403131, la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín no tuteló el derecho al voto pues encontró que la tardanza en la expedición de la cédula de ciudadanía se encontraba justificada debido al proceso de tránsito operacional en que se encontraba la entidad accionada con ocasión de la reciente asignación de todo el manejo del estado civil de los ciudadanos. Ante ello, advirtió, no existe acción u omisión alguna que permita afirmar que se están vulnerando o amenazando derechos fundamentales.

2. En el caso del expediente T-413288, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá no tuteló el derecho invocado pues estimó que la demora en la expedición del documento de identidad de la actora se encontraba justificada y resultaba razonable tanto por la reciente incorporación de nuevas tecnologías orientadas a la modernización del funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con los traumatismos consecuentes, como por la concentración de esfuerzos que implicaba la organización de la jornada electoral que se avecinaba.

3. Por último, en el caso del expediente T-413375, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá no tuteló los derechos al voto y al trabajo pues encontró que el proceso electoral

próximo a realizarse había motivado la suspensión temporal de la entrega de documentos y que los problemas de ajustes técnicos presentados en el programa de modernización tecnológica de la entidad accionada justificaban razonablemente la tardanza presentada.

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: ¿Se vulnera el derecho a participar en la conformación del poder político a aquellos ciudadanos a los que la Registraduría Nacional del Estado Civil no les ha hecho entrega oportuna del original o del duplicado de la cédula de ciudadanía?

2. La cédula de ciudadanía y el derecho a participar en la conformación del poder político

1. En el asunto sometido a revisión se plantea una relación directa entre la cédula de ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos al punto que los actores fundan las peticiones de amparo precisamente en la vulneración del derecho a elegir y ser elegidos por la no entrega oportuna de su documento de identidad por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil pues para la época en que se ejercieron las acciones se encontraba próxima una jornada electoral en todo el país.

2. En relación con la cédula de ciudadanía la Corte ha expuesto que se trata un documento que tiene una dinámica que va mucho más allá de la simple identificación de los ciudadanos pues, aparte de la determinación de la individualidad de cada persona, es un documento que acredita la mayoría de edad y, en consecuencia, la capacidad civil, y que habilita al ciudadano para el ejercicio de sus derechos políticos.

En ese sentido, por ejemplo, la Corte ha indicado:

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 o 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. (C.P. 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.¹

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

conurrencia 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. Los casos sometidos a revisión

1. En las condiciones expuestas, el ejercicio de la acción de tutela, indistintamente de su procedencia o improcedencia, lejos de constituir un exabrupto, como parecen creerlo los jueces de instancia, es explicable pues la Registraduría Nacional del Estado Civil omitió la oportuna entrega de la cédula de ciudadanía a varios ciudadanos y en razón de esa omisión éstos no pudieron participar en una jornada electoral con la consecuente limitación de sus derechos políticos.

Ante esa situación, deben precisarse las circunstancias que condujeron a la entidad accionada a no cumplir oportunamente con la prestación del servicio público de cedula pues sólo con base en ellas puede establecerse si procede o no el amparo invocado. Ello es así en cuanto no toda omisión de una entidad pública, con efectos en el ejercicio de un derecho fundamental, es susceptible de protección por vía de tutela pues ésta sólo procede bajo los estrictos condicionamientos impuestos por el constituyente.

2. El examen de los expedientes acumulados permite advertir que la Registraduría Nacional del Estado Civil suministra dos explicaciones a la no entrega oportuna de cédulas de ciudadanía, ya se trate de originales o duplicados.

De una parte, indica que “inició hace tres años el Programa de Modernización Tecnológica, proceso que comprende Registro Civil, Identificación y Producción de Documentos de Identificación, para migrar de un sistema de 48 años de historia a uno más moderno que cumpla con las necesidades del país” y que “Dentro de dicho programa se han presentado algunos problemas de ajustes técnicos los cuales nos han impedido expedir oportunamente el nuevo documento”. De otro lado, refiere la carencia de los insumos requeridos en el proceso de cedulación.

Aparte de esos argumentos, los jueces constitucionales de instancia tuvieron en cuenta el esfuerzo institucional que para la entidad accionada implicaba el debate electoral a realizarse el 29 de octubre de 2000, compromiso que conllevó la suspensión del proceso de cedulación.

3. La Corte advierte que tanto los argumentos expuestos por la entidad accionada como aquél incorporado por los jueces de conocimiento tornan comprensible, hasta cierto punto, el retardo en que se incurrió en la entrega del documento requerido por los actores.

De un lado, la adopción de un programa de implementación tecnológica inicialmente puede resultar traumático, como todo cambio, y conllevar inconvenientes en la prestación del servicio. No obstante, superados esos impases, ese programa debe reportar una multiplicidad de beneficios pues ello es lo que explica su implementación. De otro lado, no cabe duda que la carencia de los insumos requeridos en el proceso de cedulación puede originar retrasos como los aquí reportados y que esos retrasos se pueden mantener hasta tanto exista disponibilidad de tales insumos. Finalmente, es cierto que un debate electoral a nivel nacional implica un gran esfuerzo estructural y funcional para una entidad como la Registraduría Nacional del Estado Civil y que la prioridad institucional que impone puede conllevar la suspensión del proceso de cedulación.

De este modo, si bien se está ante un retardo en el servicio público de cedulación y ante una limitación de los derechos políticos de los actores en razón de tal retardo, los inconvenientes técnicos derivados del programa de modernización tecnológica y de la carencia de insumos y

el grado de exigencia implícito en una jornada electoral de carácter nacional, despojan a ese retardo de la relevancia requerida para que proceda el amparo invocado. Esas circunstancias ubican esa tardanza en un contexto del que no puede afirmarse, sin más, la violación de los derechos fundamentales invocados pues es claro que no se trató de abusos de poder, de actos deliberados o fruto de manifiesta negligencia susceptibles de vulnerar o amenazar tales derechos.

En tanto situaciones como las reportadas por los actores resulten racionalmente explicables en razón de la dinámica propia de la Organización Electoral, y en particular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no se puede afirmar la concurrencia de abusos de poder susceptibles de vulnerar o amenazar derechos fundamentales y ante ello es clara la improcedencia de la tutela invocada. Bien hicieron, entonces, los Tribunales Superiores de Medellín y Bogotá al negar el amparo.

4. La Corte resalta el carácter temporal de los inconvenientes técnicos que se imputan al programa de modernización tecnológica y de la indisponibilidad de los insumos requeridos en el proceso de cedulaación pues ellos no pueden prolongarse indefinidamente de tal manera que se mantengan las deficiencias del sistema que se pretende superar o que el servicio público de cedulaación se vea entorpecido por la permanente indisponibilidad de insumos pues no debe perderse de vista, como ya se lo expuso, que cuando se trata de la cédula de ciudadanía, no se está sólo ante la expedición de un documento público sino ante el cumplimiento de un presupuesto que permite el ejercicio de derechos civiles y políticos y ante un trasunto de la democracia como ejercicio legítimo del poder público.

Resalta también la Corte que un debate electoral explica moras como las referidas en los expedientes aquí acumulados sólo en cuanto ellas coincidan con la implementación de ese programa de modernización tecnológica pues no puede perderse de vista que el desarrollo de los debates electorales es una de las funciones que por excelencia debe cumplir la entidad accionada y por ello toda su estructura y su dinámica deben concebirse también en relación con esa función. Así las cosas, a una situación que hace parte de la órbita funcional de la Registraduría Nacional no puede dársele el carácter de excepcional de tal modo que en razón de ella permanentemente puedan justificarse retardos en los procesos de cedulaación de los ciudadanos.

Por estas razones, la Corte exhortará a la Registraduría Nacional del Estado Civil para la implementación de una política que permita la oportuna prestación del servicio público de cedulação y evite limitaciones al derecho de participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

DECISIÓN

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

Segundo. NO TUTELAR el derecho a participar en la conformación del poder político de los actores Juan de Jesús Callejas Holguín, Silvia Yelaine Jiménez López y Manuel Pérez.

Tercero. Exhortar a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que implemente una política que permita la oportuna prestación del servicio público de cedulação y evite limitaciones al derecho de participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Cuarto. Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 1999. M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.