

Sentencia T-561/12

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA CONTRA BANCO AGRARIO-Negativa a entregar ayuda humanitaria de emergencia por no presentar cédula de ciudadanía con hologramas

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Requisitos y forma de entrega

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Prohibición de supeditar entrega a trámites o cargas probatorias desproporcionadas

DERECHO AL MINIMO VITAL Y VIDA DIGNA DE PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración por supeditar entrega de ayuda humanitaria de emergencia a exigencias imposibles de cumplir

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Alcance y componentes

ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Respeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO EN EL TRAMITE DE TUTELA-Juez debe pronunciarse sobre la vulneración pero no emitir órdenes al respecto

ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Precedente constitucional en sentencia T-069/12

CORTE CONSTITUCIONAL-Respeto por el precedente constitucional como método de adjudicación/SALAS DE REVISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Independencia para fijar interpretación de normas constitucionales/CORTE CONSTITUCIONAL-Unificación de jurisprudencia por Sala Plena cuando se presentan divergencias interpretativas entre Salas de Revisión

PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Herramientas de interpretación

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Aplicación

PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación y fundamento

CEDULA DE CIUDADANIA-Prueba de identificación personal que acredita la personalidad del titular

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD E IDENTIFICACION PLENA MEDIANTE PRESENTACION DE LA CEDULA DE CIUDADANIA-Subprincipio de necesidad

JUICIO DE NECESIDAD EN TUTELA-Característica

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA CONTRA BANCO AGRARIO-Carencia actual de objeto por hecho superado por pago de ayuda humanitaria de emergencia al presentar

cédula de ciudadanía con hologramas y certificados adicionales

LLAMADO A PREVENCION A BANCO AGRARIO-Abstenerse de negar pago de ayuda humanitaria de emergencia a personas víctimas de desplazamiento forzado al no presentar cédula de ciudadanía con hologramas

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Diseño por Defensoría del Pueblo y Registraduría de medidas para garantizar entrega oportuna de cédula de ciudadanía y creación de protocolos de seguridad para entrega de dinero

Referencia: expediente T-3401449

Acción de tutela presentada por Martha Osiris Cañola Caycedo contra el Banco Agrario de Colombia S.A

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Adriana María Guillén Arango (E), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín el cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011), con ocasión de la acción de tutela instaurada por Martha Osiris Cañola Caycedo contra el Banco Agrario de Colombia -Sucursal Medellín-

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Tres, mediante Auto proferido el veintiocho (22) de marzo de dos doce (2012).

ANTECEDENTES

El veinticinco (25) de noviembre de dos mil once (2011) la señora Martha Osiris Cañola Caycedo instauró acción de tutela contra el Banco Agrario de Colombia S.A.-sucursal Medellín-, invocando la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, los que considera fueron quebrantados por esta entidad al negarle la entrega del giro relativo a la ayuda humanitaria de emergencia otorgada por el Departamento para la Prosperidad Social,¹ por no presentar la cedula de ciudadanía amarilla con hologramas.

1. Hechos

1.1. La accionante manifiesta que en noviembre de dos mil once (2011) el Departamento para la Prosperidad Social le informó que el giro correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia a que tiene derecho, comoquiera que es víctima del desplazamiento forzado, estaba consignado en el Banco Agrario, Sucursal Medellín, por lo que se dirigió a esta entidad a reclamarlo. Sin embargo, la entidad se negó a entregarle el giro porque no presentó como documento de identificación la cédula amarilla con hologramas, sino una contraseña.

Así las cosas, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante, RNEC) un certificado de que su documento se encontraba en trámite y se dirigió con este nuevamente al Banco Agrario, directamente suscrita por dos funcionarios delegados del Registrador Nacional para la RNEC de Medellín.² No obstante, la entidad consideró que este documento tampoco era válido para hacer entrega del giro.

1.2. Además de lo expuesto, la accionante agregó que es madre cabeza de familia, víctima del desplazamiento forzado y que no cuenta con ningún ingreso para satisfacer sus necesidades básicas ni las de su familia, y garantizarles una vida en condiciones de dignidad.

Por los motivos expuestos considera que la decisión de supeditar la entrega de la ayuda humanitaria al hecho de que presente la cédula de ciudadanía amarilla con hologramas, como único documento válido de identificación, comporta una violación de sus derechos

fundamentales al mínimo vital y la vida digna, y solicita por vía de ésta acción, que se ordene a la entidad accionada realizar la entrega del giro otorgado por el Departamento para la Prosperidad Social.

2. Respuesta de la entidad accionada

2.1. El Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, por medio de auto de veintiocho (28) de noviembre de dos mil once (2011), admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó oficiar a la entidad accionada para que en el término de dos (2) días se pronunciara sobre los hechos y las peticiones de la misma.

Dentro del término mencionado, la oficina de pagos y recaudos del Banco Agrario de Colombia S.A., allegó escrito solicitando negar la acción de tutela de la referencia. Adujo la entidad que su actuar se ajusta a lo establecido en las leyes 757 de 2003 y 999 de 2005 y al Decreto 4969 de 2009, según los cuales, a partir del 31 de julio de 2010 el único documento de identificación válido para las personas naturales mayores de edad, es la cédula amarilla con hologramas.

Por ello, señaló, es deber del Banco exigir la plena identificación de quien realice cualquier transacción, en los términos que lo exige la ley. Agregó que la mayoría de las suplantaciones que registra la entidad para el pago de los giros se ha presentado cuando el supuesto “beneficiario” se identifica con contraseña, porque las características de seguridad de las contraseñas y los comprobantes de documento en trámite, son fácilmente vulneradas para cobrar giros mediante engaños.

3. Fallo objeto de revisión

3.1. Conoció del asunto en primera y única instancia el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín y, mediante sentencia de diciembre cinco (5) de dos mil once (2011), resolvió negar el amparo solicitado. A su juicio, si bien es cierto que la accionante es una persona en situación de desplazamiento, también lo es que la entidad no está actuando de manera arbitraria, sino de conformidad con la normatividad vigente, según la cual el único documento válido de identificación es la cédula de ciudadanía. Por ello, concluyó el juez de instancia, resulta legítimo que las entidades financieras exijan este documento para el pago de giros, a efectos de evitar fraudes y suplantaciones en este trámite.

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. De acuerdo con la situación fáctica puesta de presente en el acápite de antecedentes, se le atribuye al Banco Agrario de Colombia S.A., la presunta violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida digna de la señora Martha Osiris Cañola Caycedo, por cuanto le negó la entrega del giro relativo a la ayuda humanitaria de emergencia otorgada por el Departamento para la Prosperidad Social porque presentó como documento de identificación una contraseña y, posteriormente, un comprobante de documento en trámite y una certificación expedida por la RNEC de Medellín. Por su parte, la entidad accionada, argumentó que su actuación se ajusta a derecho, pues tiene fundamento en la normatividad vigente, la cual prevé que a partir del treinta y uno (31) de julio de dos mil diez (2010), las personas naturales mayores de edad sólo pueden identificarse por medio de la cédula amarilla con hologramas.

2.2. Este asunto le plantea a la Sala Primera de Revisión el siguiente problema jurídico: ¿Viola una entidad financiera (Banco Agrario de Colombia S.A.), los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y la vida digna de una mujer cabeza de familia en situación de desplazamiento, al negarle la entrega del giro correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia otorgado por el Departamento para la Prosperidad Social, porque no presentó como documento de identificación la cédula amarilla con hologramas, a pesar de que aportó en dicho trámite, la contraseña, un comprobante de documento en trámite y por último un certificado firmado por dos funcionarios delegados por el Registrador Nacional para la Registraduría de Medellín?

Ahora bien, con el propósito de resolver este interrogante, la Sala (i) expondrá algunas reglas jurisprudenciales relativas a la naturaleza, el contenido de la ayuda humanitaria de

emergencia, así como los requisitos y forma de entrega de sus componentes, y (ii) la prohibición de supeditar su entrega a trámites o cargas probatorias desproporcionadas. En ese marco, (iii) resolverá el problema jurídico anteriormente mencionado.

3. Supeditar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a exigencias imposibles de cumplir vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado, y además desconoce el mandato de especial protección constitucional del que estas son titulares

3.1. La Corte Constitucional ha precisado que la ayuda humanitaria de emergencia es uno de los componentes prestacionales necesarios para la subsistencia de las personas víctimas de desplazamiento forzado, ya que su fin constitucional es precisamente “mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública,”⁶ es decir, brindar aquellos mínimos necesarios para atender las necesidades más apremiantes de la población desplazada”.⁷ En este sentido, la Corte ha sostenido que la ayuda humanitaria de emergencia hace parte del catálogo de los derechos fundamentales mínimos de la población desplazada⁸, como medio imprescindible para el goce efectivo del derecho al mínimo vital para la población en situación de desplazamiento, razón por la cual debe ser garantizada por el Estado.

Sobre este punto, la Corporación ha señalado que, de conformidad con los principios rectores de los desplazamientos internos, “las autoridades competentes deben proveer y asegurar el acceso seguro de, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.”⁹ También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas.”

Ahora bien, este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 de los citados principios rectores, en los cuales se hace referencia explícita al derecho a la asistencia humanitaria del que son titulares las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado, comoquiera que, según se mencionó, a través de la provisión de asistencia humanitaria las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la

subsistencia digna de los desplazados.

Ahora bien, en relación con el contenido de la ayuda humanitaria, tiene establecido la Corporación que la asistencia humanitaria comprende tanto la ayuda humanitaria de emergencia que se presta al producirse el desplazamiento, como los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.¹⁰

La jurisprudencia constitucional, al conocer casos de tutela, también ha precisado el alcance de las normas que definen el alcance y los componentes de la ayuda humanitaria. En tal sentido, ha señalado que ésta debe ser entregada: (i) con criterios de oportunidad y efectividad, y (ii) sin que las personas que tienen el derecho a ella sean sometidas a trámites dilatorios que hagan ineficaz la prestación efectiva de los bienes y servicios que la componen, pues la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran impone sobre el Estado la obligación de brindarles un trato especial, de carácter favorable, frente al resto de la población.

Esa obligación se traduce, entre otras cosas, en el derecho que tienen quienes han sido víctimas del delito de desplazamiento forzado a gozar de una ayuda humanitaria de emergencia de manera efectiva, que les permita subsanar las difíciles condiciones materiales que enfrentan, sin que para ello se les impongan obligaciones o trámites dilatorios.

Sin embargo, dada la naturaleza constitucional del Estado Colombiano, las medidas y normas que integran la política de entrega de ayuda humanitaria deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad; obedecer a criterios que permitan asegurar la oportunidad y eficacia en la recepción de la ayuda por parte de sus destinatarios; y no hallarse condicionada a múltiples trámites o exigencias probatorias que desnaturalicen su esencia y agraven la situación de los beneficiarios.

3.2. En efecto, así lo ha reconocido esta Corporación en varias oportunidades. Por ejemplo, en la Sentencia T-417 de 2006¹¹ se revisó el caso de una ciudadana que solicitaba el auxilio económico para las víctimas de la violencia, el cual le había sido negado debido a que no había allegado un certificado original en que se definieran las condiciones bajo las que había acaecido la muerte de su hijo. En esa oportunidad esta Corte concedió el amparo solicitado, tras concluir que la exigencia de tales formalidades era contraria a la Constitución porque desconocía el contexto de especial vulnerabilidad en que se encontraba la actora.

En esa misma línea, en la Sentencia T-476 de 200812 esta Corporación tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna de una mujer víctima del desplazamiento que solicitaba la ayuda humanitaria, y cuyo acceso a este derecho le fue negado por Acción Social, basándose en que (según la entidad) no era el jefe de hogar quien la requería, pese a que la mujer informó que su compañero o esposo la había abandonado años atrás. En aquella oportunidad la Corte Sostuvo:

“(…) En este escenario es imperativo aceptar que deben existir unas herramientas eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su terruño, pero que, de manera alguna, esas herramientas pueden desconocer o agravar tal contexto, ya de hecho tan delicado y perjudicial. Por ejemplo, exigir un conjunto determinado de pruebas o formalidades, condicionar la protección o el registro al trámite de las acciones judiciales que se presenten contra los actos administrativos, o supeditarlos a la interposición (...) de acciones de tutela, conlleva el desconocimiento flagrante de los principios y de varios de los derechos fundamentales de nuestra Carta Política. // De hecho, tales pautas deben aplicarse en cualquiera de los escenarios que comprenden la estrategia de protección institucional de la población desplazada. En estricto, esta Corporación los ha aplicado a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y también en las diferentes solicitudes que son elevadas para acceder a cualquiera de las formas de ayuda humanitaria de emergencia.”

Bajo ese razonamiento, la Corte ordenó a Acción Social abstenerse de imponer formalidades desproporcionadas o innecesarias para actualizar los datos consignados en el Registro Único de Población Desplazada o para solicitar los beneficios propios de la ayuda humanitaria de emergencia, y elaborar una estrategia institucional para evitar que en cualquiera de sus oficinas se exija a los beneficiarios de la ayuda acudir a otras autoridades u otras formalidades para reclamar los beneficios de la ayuda humanitaria de emergencia.

3.3. Siguiendo la misma línea de consideraciones, esta Sala de Revisión concluye que las personas en condición de desplazamiento tienen derecho a que el Estado les brinde un trato especial, que se concreta entre otros aspectos, en el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia, la cual, conforme a los parámetros establecidos por la jurisprudencia Constitucional, debe ser entregada oportunamente y sin que las personas que tienen derecho a ella sean sometidas a trámites injustificados o al cumplimiento de una serie de

formalidades desproporcionadas en el marco de sus condiciones de vida.

3.4. En tanto en el caso objeto de estudio la entidad accionada decidió negar el pago del giro correspondiente a la ayuda humanitaria reconocida por el Departamento para la Prosperidad Social a la actora, con fundamento en que no presentó su cédula de ciudadanía, la Sala procederá a estudiar si la imposición de la carga de acreditar la identidad con la cédula de ciudadanía amarilla con hologramas, como único medio de prueba, en el caso de las personas víctimas de desplazamiento forzado comporta la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y al mandato de especial protección constitucional que las cobija.

3.5. Ahora bien, en el escenario en el que se presenta el problema jurídico a resolver, resulta imprescindible hacer referencia a la sentencia T-069 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), como referente jurisprudencial directo de análisis del caso concreto, aspecto al que se dedicarán los siguientes párrafos.

En la citada sentencia (T-069 de 2012), la Sala Quinta de Revisión se pronunció sobre un problema jurídico análogo al que debe analizarse en esta oportunidad. Según la narración de hechos del caso, una ciudadana interpuso acción de tutela contra el Banco Agrario, considerando que la entidad había violado su derecho fundamental a la ayuda humanitaria de emergencia al no entregarle el dinero correspondiente a la asistencia para la población desplazada mientras no presentara su cédula de ciudadanía, la cual se encontraba en trámite ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pese a que la accionante acudió con la contraseña que expiden en la citada entidad.

Durante el trámite de tutela, y en un lapso de 18 días, la Registraduría le entregó la cédula a la peticionaria, razón por la cual la citada Sala declaró la carencia actual de objeto y dictó una orden de prevención al Banco Agrario en el sentido de brindar información a la población desplazada sobre los trámites relacionados con la obtención del documento de identidad para el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia.

La decisión se basó en que la exigencia de presentar la cédula para acceder a los recursos de asistencia humanitaria a la población desplazada no resultaba, para la Sala Quinta, irrazonable ni desproporcionada, pues una de las funciones primordiales de la cédula de ciudadanía es la de servir como prueba de la personalidad jurídica. Además, señaló la Sala

que la contraseña no posee características asimilables a las de la cédula, especialmente, en cuanto a los estándares de seguridad de cada documento, razón por la cual no resultaba idónea para evitar fraudes al sistema financiero en el cobro de los recursos destinados a la población desplazada.

En ese marco, estimó que el requisito de presentar la cédula, previo el importe del giro correspondiente persigue un fin legítimo y no afecta de manera desproporcionada los derechos del interesado.

4. Estudio del caso concreto.

Para resolver el caso objeto de estudio, la Sala se referirá, en primer término a la eventual carencia de objeto por hecho superado; y, posteriormente, analizará si, en esta oportunidad debe adoptarse la misma orden de prevención dictada por la Sala Quinta o si existen medidas que puedan ampliar el margen de protección buscado en la parte resolutive del fallo T-069 de 2012.

4.1. De la carencia actual de objeto en el trámite de tutela.

La Corte ha entendido que cuando las situaciones de hecho que amenazan o vulneran los derechos fundamentales de las personas cesan o desaparecen durante el trámite de la tutela, esta acción, como mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales, pierde su razón de ser.¹³ Por lo tanto, cuando entre la interposición del amparo y el momento del fallo se repara la amenaza o vulneración del derecho alegado, se debe declarar la carencia de objeto por hecho superado, lo cual implica que el pronunciamiento del juez de tutela debe dirigirse a estudiar la vulneración pero no a emitir órdenes al respecto. La Sala Primera de Revisión considera que en la acción instaurada por Martha Osiris Cañola Caycedo contra el Banco Agrario de Colombia S.A se configuró un hecho superado, como se explicará a continuación.

De acuerdo con la información constatada por esta Sala al verificar el número de cédula de la señora Osiris Cañola Caycedo en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil, su documento de identidad ya se encontraba “disponible”, por lo que la Sala se comunicó telefónicamente¹⁴ con el Director del Centro de Pagos y Recaudos del Banco Agrario de Colombia de Colombia S.A- Sucursal Medellín-, quien informó que la accionante reclamó el

último giro correspondiente a la ayuda humanitaria el treinta (30) de marzo de dos mil doce (2012).

Así las cosas y comoquiera que la accionante ya reclamó la cédula de ciudadanía amarilla en la Registraduría y obtuvo los recursos que el Estado destina a la ayuda de emergencia de la población desplazada, la situación de hecho que originó la vulneración o amenaza de los derechos invocados ha sido superada con el pago del giro de la ayuda humanitaria, la eventual orden a impartir resultaría inocua.

Sin embargo, tomando en cuenta que la situación puesta en conocimiento de la Sala evidencia una eventual afectación a las personas en condición de desplazamiento, pues atañe directamente a la obtención oportuna de recursos que les permitan satisfacer de manera eficaz sus necesidades básicas o, en términos amplios, mantener su derecho fundamental al mínimo existencial, la Sala emitira ordenes encaminadas a asegurar que, a futuro, las personas desplazadas no enfrenten barreras injustificadas para el acceso a esos recursos.

En ese sentido, prevendrá a la entidad bancaria accionada para que en lo sucesivo no niegue la entrega del giro de la ayuda humanitaria de emergencia porque la persona en condiciones de desplazamiento no logró presentar la cédula amarilla con hologramas, en aquellos eventos en que la persona interesada en el giro que requiere para sufragar sus condiciones mínimas existenciales, aporte suficientes elementos de convicción sobre su identidad, que permitan realizar la transacción con un nivel aceptable de seguridad, sobretodo cuando el asunto involucre los derechos de madres de cabeza de familia o de personas de la tercera edad; en el primer caso, en atención a la obligación de preservar los derechos de los menores a su cargo; y, en el segundo, en atención a sus condiciones de especial vulnerabilidad y la imposibilidad para acceder a alternativas de desempeño laboral.

Para explicar el alcance de la orden, la Sala se pronunciará, en el acápite siguiente, sobre el tratamiento dado al problema jurídico por la Sala Quinta de Revisión y planteará la necesidad de ampliar las determinaciones allí adoptadas en esta oportunidad.

4.2. Ampliación de las subreglas sentadas en el fallo T-069 de 2012 en el caso concreto.

La Corte Constitucional ha defendido de manera sistemática el respeto por el precedente

constitucional como método de adjudicación, expresando que se trata de una condición de eficacia del principio de igualdad, y un imperativo derivado de los principios de confianza legítima, buena fe, debido proceso y unidad del sistema jurídico.

Ahora bien, entre las salas de revisión de la Corte no existe un sistema de organización jerárquico, lo que implica que cada una goza de independencia cuando se plantea la tarea de fijar la interpretación de las normas constitucionales. Además, la posibilidad de que las salas aborden problemas jurídicos de manera simultánea, sin conocer la actividad de las demás, puede dar lugar a divergencias interpretativas que, en caso de generar posiciones jurisprudenciales incompatibles deben ser objeto de unificación por parte de la Sala Plena.

Sin embargo, esa independencia no implica que las salas sean indiferentes a las decisiones adoptadas en sede de revisión de tutela pues, en la medida en que la Corte Constitucional defiende una aplicación racional del derecho, una argumentación sólida de las decisiones judiciales como garantía del debido proceso, y la unificación en la interpretación de los derechos fundamentales para la concreción de su contenido, siempre que una Sala tenga conocimiento de la posición de otra y considere necesario ampliarla, restringirla, o adoptar una determinación en alguna medida disímil, debe asumir las obligaciones argumentativas de transparencia y suficiencia que expliquen y justifiquen una variación en el camino jurisprudencial ya trazado.

En esta oportunidad la Sala estima que la orientación general adoptada por la Sala Quinta, en cuanto al sentido de la decisión y la orden de prevención dirigida al Banco resulta adecuada en términos generales. Sin embargo, considera que su análisis del problema jurídico puede ser complementado en esta oportunidad, conclusión que se desprende de una divergencia fáctica que se presenta entre los dos casos (el resuelto por sentencia T-069 de 2012 y el que corresponde decidir a la Sala), que permite un mejor conocimiento del escenario constitucional en el que se produce este pronunciamiento.

Esa diferencia se cifra en que, mientras en la primera oportunidad en que la Sala conoció el asunto la peticionaria sólo había presentado la contraseña, en este trámite, la accionante presentó la contraseña, y dos certificados de documento en trámite, uno suscrito por el Registrador Especial de Medellín y otro expedido por la Registraduría de Medellín firmado por dos funcionarios delegados por el Registrador Nacional. Esa diferencia parcial entre los casos

es relevante, básicamente, porque en esta oportunidad existían, al momento en que se presentó la presunta violación de los derechos fundamentales de la actora, elementos adicionales para acreditar la identidad de la peticionaria y, por lo tanto, garantizar la seguridad en las transacciones.

En concepto de la Sala, se evidencia también una insuficiencia argumentativa en el pronunciamiento previo, puesto que en este se sostuvo que la medida era razonable, en tanto perseguía un fin legítimo y utilizaba para conseguirlo un medio adecuado; y proporcionada, al parecer, por las mismas razones.

El carácter “proporcional” o “proporcionado” de la medida, empero, no fue explicado en esa oportunidad. La tarea de precisar esos aspectos constituye entonces el norte de la exposición en los siguientes párrafos. Sin embargo, es prudente indicar que este examen no toca la decisión del legislador de adoptar como medio de identificación la cédula de ciudadanía, sino que se dirige a evaluar el alcance que debe dársele a esa norma en un caso concreto, en el que su aplicación genera una duda constitucional específica relativa al ejercicio de los derechos de la población desplazada, aspecto determinante sobre el tipo de análisis que efectúa la Corte en materia de proporcionalidad, dependiendo del nivel de la incidencia de sus decisiones sobre el principio democrático, cuando estas se producen en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

4.3. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad son herramientas de interpretación utilizadas en el marco del derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, con el propósito de determinar (i) cuándo una diferencia de trato está constitucionalmente justificada; o (ii) cuándo una intervención en los derechos fundamentales es válida en virtud de los fines constitucionales que persigue.

Así, el principio de razonabilidad se aplica, por una parte, en relación con el principio de igualdad, escenario en el que se evalúa la validez constitucional de una diferenciación de trato entre personas, grupos o situaciones. En ese marco, la razonabilidad implica que (i) todo trato distinto debe basarse en razones constitucionales; y (ii) de no ser así, constituye una violación al principio de no discriminación.¹⁵ De otro lado, la razonabilidad es un instrumento de control sobre las actuaciones de las autoridades estatales, pues en un Estado

Social y Constitucional de Derecho, estas deben orientarse al cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos. Si esas medidas tocan derechos fundamentales, no sólo deben ser razonables sino que, además, deben resultar proporcionados.

4.4. En ese sentido, el principio de proporcionalidad señala que la validez de una intervención en los derechos fundamentales puede evaluarse mediante los (sub)principios de idoneidad, atinente a la adecuación de la medida para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; necesidad, que toca a la existencia (o inexistencia) de medidas alternativas que tengan la misma o mayor eficacia para lograr el fin propuesto, produciendo una afectación menos intensa de los principios objeto de intervención; y proporcionalidad en sentido estricto (o ponderación), relacionada con el análisis de la intensidad de la afectación (positiva o negativa) de cada uno de los principios constitucionales en tensión.

El principio de proporcionalidad encuentra fundamento en el principio de estado de derecho, en tanto propende por la interdicción de la arbitrariedad en las actuaciones estatales, y en una concepción dogmática dominante sobre los derechos fundamentales.¹⁶ Pero, además de ello, constituye un instrumento hermenéutico y argumentativo a través del cual el Juez Constitucional puede encauzar la exposición de las razones constitucionales que llevan a considerar válida o no una medida, norma o política determinada que tenga incidencia directa en la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales. La exposición, en lo sucesivo, parte de la aplicación de los distintos subprincipios del principio de proporcionalidad al caso concreto, en constante diálogo con lo que se consideró por la Sala Quinta en sentencia T-069 de 2012.

4.5. Así, esta Sala comparte con la Sala Quinta la apreciación según la cual la medida de exigir la plena identificación de los beneficiarios de la ayuda humanitaria es razonable, pues persigue un fin constitucionalmente válido, cual es el de evitar las suplantaciones y brindar seguridad a las personas víctimas del desplazamiento respecto de la entrega de la ayuda que les otorga el Departamento para la Prosperidad Social.

En ese orden de ideas, tal como se explicó en el fallo T-069 de 2012, es plausible que esa identificación se realice por medio de la cédula de ciudadanía, comoquiera que, de conformidad con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, una de las funciones de ese documento es la de identificar a los ciudadanos,¹⁷ para que puedan gozar de manera

efectiva de su derecho a la personalidad jurídica y de aquellos derechos que se desprenden de esta.

En efecto, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha reconocido que la cédula vale como prueba de la identificación personal, ya que acredita la personalidad de su titular en todos los actos donde se le exija esa comprobación, al punto que, como se ha sostenido, “la cédula se convierte en el medio idóneo y por regla general irremplazable para lograr el aludido propósito. [La cita se refiera al propósito de identificación plena del ciudadano]”.¹⁸

También resulta pacífico que la presentación de la cédula de ciudadanía es un medio idóneo para lograr esos fines, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido trabajando en el diseño de un documento que posee especiales características de seguridad lo que, por supuesto, debe contribuir, al menos potencialmente, a evitar adulteraciones, fraudes o suplantaciones.

Hasta este punto, se comparte integralmente el razonamiento jurídico desplegado en la sentencia T-069 de 2012. Sin embargo, la Sala considera que el asunto bajo decisión, en virtud de los elementos de juicio adicionales que presenta, permite conocer de manera más adecuada el problema jurídico planteado y, por lo tanto, adelantar las siguientes consideraciones, a la luz de los subprincipios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

4.6. Primero, en relación con el subprincipio de necesidad, según el cual una intervención en los derechos sólo es legítima si no existen medidas alternativas para obtener el fin que persigue la autoridad acusada de afectar un derecho constitucional, la Sala observa que, en el caso decidido por sentencia T-069 de 2012, únicamente se efectuó un cotejo entre la contraseña (medio alternativo) y la cedula de ciudadanía (medio ordinariamente exigible).

Sin embargo, en este caso, la peticionaria aportó dos certificados adicionales, de funcionarios públicos que tienen atribuciones legales estrechamente ligadas a la fe pública en relación con el registro civil de las personas. Esto lleva a considerar que, en efecto, puede haber medidas alternativas que tengan la misma eficacia que la presentación de la cédula para asegurar la entrega del dinero a los destinatarios.

Una característica interesante del examen de necesidad es que el Tribunal Constitucional

debe respetar la facultad de configurar el derecho del Legislador, y la de adelantar programas y ejecutar las políticas públicas de los órganos administrativos, así que no corresponde al Juez constitucional efectuar una indagación integral sobre todos los medios alternativos concebibles, ni imponer a los órganos políticos y administrativos la implantación de aquellos que puedan acarrear costos exorbitantes por razones técnicas.

Lo que debe hacer el juez de tutela para efectuar un juicio de necesidad es, a partir de conocimientos empíricos básicos, disponibles a toda la sociedad, evaluar si existen medios que hipotéticamente, tengan la misma potencialidad de satisfacer el propósito legislativo, restringiendo en menor medida el derecho constitucional afectado.

En el escenario del cobro de la ayuda humanitaria por parte de la población desplazada, la Sala Quinta consideró necesario el medio, porque dentro del escenario que conoció, el único medio alternativo con el cual parecía necesario efectuar el cotejo de efectividad era la contraseña. El caso actual demuestra que pueden concebirse medios alternativos, siempre que, junto con la contraseña, concurren otros elementos que acrediten con seguridad la identidad del interesado. Así, en el asunto que corresponde decidir a la Sala, la concurrencia de identificaciones permitía dar por probada la identidad de la persona que solicitaba el acceso a los recursos.

4.7. Esto lleva a la Sala a constatar que el medio irremplazable para asegurar el fin de proteger la seguridad en las transacciones es aquel que se concreta en la adecuada acreditación de la personalidad. La presentación de la cédula constituye entonces un “medio” de segundo grado; es decir, previsto para alcanzar el primero. Al efectuar esa precisión se evidencia que, aunque la presentación de la cédula es por regla general la forma de acreditar la personalidad, no es la única forma concebible de hacerlo, de manera que, cuando existan suficientes elementos para alcanzar la convicción sobre la identidad del interesado, si ese sujeto hace parte de uno de los grupos de especial protección constitucional, como la población desplazada, no puede negarse su acceso a un derecho como la ayuda humanitaria, pues ello resulta desproporcionado en sentido estricto, como se pasa a explicar.

La Sala Quinta, en la sentencia T-069 de 2012, se limitó a indicar que la presentación de la

cédula de ciudadanía no era un requisito desproporcionado para el acceso a la ayuda humanitaria, aunque no explicó esta afirmación.

4.8. Esta Sala no comparte esa posición de manera integral, pues la intensidad en la afectación de los derechos de la población desplazada, depende de una variable que no fue tomada en cuenta en esa providencia, como es el tiempo que tarde la expedición del documento de identidad.¹⁹ Previas las consideraciones pertinentes para sustentar esa afirmación, debe resaltarse que en el contexto del asunto bajo examen, el interés que se ve afectado o restringido difiere de aquel que se ve involucrado cuando el común de la población colombiana debe asumir la carga de presentar la cédula de hologramas para efectuar determinados trámites bancarios o financieros.

En el primer caso, se encuentran de por medio el principio de solidaridad, los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el principio de igualdad, en su faceta concerniente a brindar un trato especial a las personas en condición de debilidad manifiesta y el mínimo vital. En el segundo (la presentación de la cédula para efectuar transacciones bancarias por el resto de la población), el derecho que puede verse restringido es, principalmente, la propiedad privada y, sólo en caso de que se acredite plenamente, el mínimo vital.

Por ese motivo, los bienes jurídicos que se restringen por la tardanza en el acceso a la ayuda humanitaria son de especial trascendencia constitucional, en el primer escenario: de una parte, constituyen la concreción de diversas disposiciones constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos, con evidentes implicaciones en la vigencia de la dignidad humana. De otra parte, se asocian a la superación del estado de cosas inconstitucional de desplazamiento forzado; es decir, de un conjunto de situaciones fácticas que constituyen la negación del estado constitucional de derecho para millones de colombianos.

Por ello, la incomodidad que supone para una persona no acceder a los recursos económicos que tiene depositados en un Banco, incluso de aquellos que le son consignados por pago de nómina, no es comparable de ninguna manera a la grave afectación que supone para una persona en condición de desplazamiento, la demora en el acceso a los recursos de atención humanitaria de emergencia.

4.9. En consecuencia, para esta Sala, sólo si la expedición de la cédula alcanza un nivel de celeridad que pueda considerarse “inmediato” que, tomando como referencia el período en el que por regla general un familiar debe sufragar las obligaciones básicas, no debe superar un mes,²⁰ puede aseverarse que la intervención que se produce en los derechos de la población desplazada por la exigencia de presentar la Cédula de Ciudadanía, resulta proporcionada.

Una demora superior a ese término debe considerarse, en cambio, desproporcionada y, como existen circunstancias excepcionales que pueden llevar a que la Registraduría supere ese lapso en la producción de la cédula,²¹ es preciso adecuar medios que aseguren a esa población particularmente vulnerable el acceso a los recursos económicos a que tiene derecho.

En consecuencia, si bien la Sala comparte plenamente la jurisprudencia que ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil entregar oportunamente los documentos de identidad, o en un plazo razonable, lo que implica, en atención a la relación entre razonabilidad e igualdad, tomar en cuenta las condiciones de especial vulnerabilidad de la población desplazada, también considera que resulta imprescindible que las entidades financieras accedan a la entrega de los recursos cuando se encuentren garantías de seguridad suficientes sobre la identidad del interesado.

A manera de ejemplo, la pluralidad de certificaciones aportadas en el asunto que se revisa; la presentación de documentos que presenten características de seguridad similares a las de la cédula de ciudadanía junto con aquellos que acreditan que la cédula se encuentra en trámite;²² el establecimiento de comunicación directa entre el Banco y la Registraduría Nacional del Estado Civil; o sistemas de identificación por biometría, deberían ser considerados como medidas para que las personas víctimas de desplazamiento accedan a sus recursos. No corresponde a la Sala indicar cuál de esos medios es el adecuado, pero las órdenes de prevención a adoptar se encaminarán a contribuir en la creación de tales mecanismos.

En síntesis, la protección de los recursos de la población desplazada es un fin legítimo desde el punto de vista constitucional, e incluso necesario, en tanto no sólo comprende la seguridad del sistema financiero, sino también la confianza de los usuarios en el mismo y, muy

especialmente, la protección de los recursos de la población desplazada. Ese fin, sin embargo, puede ser satisfecho por otros medios, aspecto que debe analizarse en el caso concreto; y, en cualquier caso, no puede justificar una restricción desproporcionada de los derechos fundamentales de la población desplazada.

4.10. En ese orden de ideas, siempre que, en el caso concreto, la demora excesiva en la entrega de recursos pueda acarrear un desconocimiento o restricción desproporcionada en los derechos de la población desplazada y, muy especialmente, cuando de ello dependa el acceso a bienes básicos de subsistencia para personas que se encuentran a cargo de menores de edad, como la peticionaria, el Banco deberá efectuar la entrega de recursos una vez exista información que satisfaga de manera suficiente las necesidades de seguridad referidas.

La Sala advierte que esta orden no puede entenderse de manera que pierda su efecto útil, pues los textos normativos poseen tanto una pretensión de corrección como una pretensión de autoridad, ninguna de las cuales puede ser pasada por alto por sus destinatarios, cuando proviene de una fuente legítima y esta Corporación, intérprete autorizada de la Carta Política posee sin lugar a dudas esa característica. En tal sentido, no es admisible, en relación con lo acá ordenado, que las entidades financieras mantengan que la cédula es el único medio válido para acreditar la identidad argumentado que, en su concepto subjetivo, sin importar qué tipo de medio de prueba presente el actor no es suficiente para proteger la seguridad de la transacción, incluso cuando existe prueba suficiente de ese aspecto, como ocurre en esta oportunidad.

Por ello, con el fin de hacer operativa la orden de prevención que se dictará, la Corte invitará a la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, concurren en el diseño de medias de atención prioritaria, que garanticen la entrega oportuna de la cédula de ciudadanía, así como la creación de protocolos de seguridad alternativos para el acceso a los recursos depositados en los bancos por el Estado, para la atención de sujetos y colectivos, sujetos de especial protección constitucional, en aquellos casos en que el trámite de expedición del documento -por cualquier motivo- exceda un mes de duración.²³

Con respecto a esta orden, cabe recordar que el objeto de la acción de tutela no consiste ni

necesaria ni promordialmente en la declaración de responsabilidad, y que en virtud del principio de colaboración armónica, la Corte adopta órdenes que coadyuven a la vigencia de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, que trascienden los casos concretos como ocurre, por ejemplo, en aquellas decisiones destinadas a superar un estados de cosas inconstitucionales. Estas órdenes no prevén términos concretos de realización, sino que instan o recomiendan la intervención de las autoridades competentes para que, en el marco de sus funciones reglamentarias, legales y constitucionales, contribuyan a preservar la eficacia de los derechos fundamentales.

III. DECISIÓN

RESUELVE

Primero.- DECLARAR la carencia actual de objeto, en los términos explicados en la parte considerativa de esta sentencia.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín el cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011), dentro de la acción de tutela instaurada por Martha Osiris Cañola Caycedo contra el Banco Agrario de Colombia – Sucursal Medellín.

Tercero.- PREVENIR al Banco Agrario de Colombia, sucursal Medellín, para que en lo sucesivo se abstenga de negar el pago de la ayuda humanitaria de emergencia a los beneficiarios cuando tenga suficiente prueba de su identidad, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto.- INSTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que de manera conjunta, y en el marco de sus funciones legales y constitucionales, diseñen e implementen (i) las medidas necesarias para garantizar a la población víctima del desplazamiento forzado la entrega oportuna de la cédula de ciudadanía, y (ii) protocolos de seguridad alternativos para que, siempre que el trámite de expedición del documento exceda un mes de duración, se efectúe la entrega del dinero correspondiente, en condiciones de seguridad.

Quinto.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Actualmente, Departamento Para la Prosperidad Social. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), se transformó en el Departamento para la Prosperidad Social, por medio del Decreto 4155 de 2011, “Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la y la Cooperación Internacional -Acción Social, en el Departamento Para la Prosperidad Social”, El cual fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales a) e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. Por ello en adelante, la Sala hará mención al Departamento de Prosperidad Social, cuando se refiera a la antigua agencia.

2 Certificado suscrito por los funcionarios Elizabeth Monsalve Camacho y Oscar Maya Guerrero. Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil para la Registraduría de Medellín.

3“Por la cual se modifica la Ley 486 del 24 de diciembre de 1998”.

4“Por la cual se modifica la Ley 757 del 25 de julio de 2002 y se prorroga hasta el 31 de diciembre de dos mil nueve (2009) el término para que los ciudadanos renueven su cédula de ciudadanía”

5“Por medio del cual se garantiza el ejercicio de los derechos a los ciudadanos y se dispone que las cédulas de ciudadanía blanca laminada y café plastificada, mantendrán, para todos los efectos, su vigencia hasta el 30 de julio de 2010”

6 Artículo 20 del Decreto 2569 de 2000. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997”

7 Con relación a los fines constitucionales de la ayuda humanitaria de emergencia para la población víctima del desplazamiento forzado, se pueden consultar entre otras la sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño)

8 Sentencia T- 496 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver cita de sentencia T-025 de 2004.

9 La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: “De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.” Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte

Constitucional mediante sentencia C-278 de 18 de abril de 2007, MP. Nilson Pinilla Pinilla. El resto del párrafo fue declarado exequible ‘... en el entendido que será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento’.

10 T-025 de 2004 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa).

11 MP. Rodrigo Escobar Gil.

12 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

13 Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-307 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-488 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-630 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda), T-430 de 2006 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-700 de 2008 (MP Clara Inés Vargas), T-283 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo) y T-147 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

14 La Corte Constitucional en el ejercicio de su función de Revisión de fallos de tutela ha considerado, en diversas oportunidades, que en ocasiones, para lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales resulta pertinente, e incluso necesario, requerir información por vía telefónica a los peticionarios o sus familiares sobre algunos aspectos fácticos puntuales que requieran mayor claridad dentro del trámite de la acción. Esta decisión encuentra pleno sustento en los principios de celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad que guían la actuación del juez de tutela. Al respecto, se pueden revisar entre otras decisiones, las sentencias T-603 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-476 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-341 de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería), T-643 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-219 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y T-726 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino).

15 Sobre este tipo de examen de razonabilidad, ver la sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

16 El principio de proporcionalidad es una herramienta ampliamente utilizada en el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. Su fundamento se desprende, conceptualmente, de una forma de concebir los derechos, como mandatos de optimización. Y, normativamente, de principios como la interdicción de la arbitrariedad, el Estado de Derecho y el valor normativo de los derechos fundamentales, en tanto funciona

como parámetro de control de los actos del Estado que intervienen, afectan o restringen los derechos constitucionales. Sobre su estructura, consultar la sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

17 En la Sentencia C-511 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell) la Corte al decidir una demanda de inconstitucionalidad contra el art 65 del Decreto ley 2241 de 1986 “por el cual se adopta el Código Electoral”, la Corte sostuvo que las funciones de la cédula son: (i) la identificación de las personas (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de ciudadana en la actividad política que estimula la democracia¹⁷ Así, por medio de la cédula el Estado pretende garantizar la realización.

18 Respecto de la funciones de la cédula se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-532 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T-964 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). En ambas providencias la Corte revisó casos de personas que solicitaban la protección de sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica y a la participación política porque la Registraduría después de un largo tiempo no les había hecho entrega de la cédula de ciudadanía.

19 Como lo ha constatado la Corte Constitucional (Sentencias T-532 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, T-497 de 2006. MP Jaime Córdoba Triviño), no existe un término legal para la expedición de la cédula de ciudadanía. Y resulta, sin embargo, que la duración de ese trámite es un elemento indispensable para el análisis de proporcionalidad de la medida. Además, si bien podría afirmarse que la jurisprudencia ha asumido ese problema de manera satisfactoria al ordenar al citado órgano que expida los documentos en un término razonable, lo cierto es que ese término puede verse afectado por diversos motivos como, por ejemplo, la cercanía de procesos electorales o, como ocurrió en el caso analizado en la sentencia que se cita, trámites técnicos para la renovación de las cédulas.

20 Es un hecho notorio que gastos como el arriendo, el pago de servicios educativos o de los servicios públicos domiciliarios se efectúa cada mes. En fin, el concepto de canasta familiar se ha construido con base en los gastos mensuales de las familias, el salario mínimo e incluso la entrega de prórrogas se han concebido en una periodicidad mensual. Otros gastos, pueden presentarse con una periodicidad menor, como aquellos de alimentación; y algunos, eventualmente, pueden soportar lapsos mayores para su satisfacción, como el vestido. Por

ello, el término propuesto parte de hechos notorios, de una asociación a figuras definidas por el Legislador, y de un razonamiento basado en la prudencia constitucional.

21 *Ibíd.* en ambas sentencias la Corte reconoció que el proceso de modernización y tecnificación de la cédula de ciudadanía podía conllevar inconvenientes en la prestación del servicio de cedulaación, por lo que la demora en la entrega del documento de identidad podía ser razonable. Sin embargo, también la Corte resaltó el carácter temporal de dichos inconvenientes técnicos ocasionados por el programa de modernización tecnológica y de la indisponibilidad de los insumos requeridos en el proceso de cedulaación y sostuvo que estos no podían prolongarse indefinidamente de tal manera que se mantuvieran las deficiencias del sistema que se pretende superar teniendo en cuenta que la cédula de ciudadanía permite el ejercicio de derechos civiles y políticos.

22 No puede la Sala entrar a la casuística de cuáles son tales documentos. Pero podría suponerse, como ejemplo, que documentos como la licencia de conducción y el pasaporte tienen estándares de seguridad superiores a las ya referidas contraseñas.

23 Es claro que, para verificar el tiempo de duración del trámite de expedición de la cédula, basta con ingresar el número del documento a la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así que la forma en que la entidad bancaria debe verificar ese aspecto no comporta mayores inconvenientes. Con todo, en el protocolo citado, pueden establecerse medios de verificación directos entre el Banco y la Registraduría Nacional del Estado Civil, aspecto que corresponde definir a esas autoridades.