

Sentencia T-693/13

CEDULA DE CIUDADANIA-Importancia y funciones que cumple

Constitucional y legalmente, la cédula de ciudadanía tiene tres funciones diferentes: (i) identificar a las personas, (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia. Jurídicamente, la identificación es aquella manera de establecer la individualidad de una persona de acuerdo a las previsiones normativas; la cédula de ciudadanía es una de las pruebas de dicha identificación, de modo que acredita la personalidad de su titular en los actos jurídicos en los que se le exija la prueba de tal calidad. Por lo anterior, este documento es un medio idóneo y, por regla general, irremplazable, para lograr el aludido propósito. Otra función jurídica y práctica de la cédula de ciudadanía es ser el instrumento idóneo para acreditar la mayoría de edad, momento en el que se alcanza capacidad civil y se presume que la persona ha logrado la madurez física y mental necesarias para ejercitar sus derechos y asumir obligaciones civiles válidamente. Finalmente, la cédula tiene un papel muy importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía ejercida por nacionales a partir de los 18 años y que es indispensable para ejercer el derecho al voto, ser elegido y desempeñar cargos públicos. Este documento es un instrumento con alcances de orden jurídico y social, ya que es una herramienta idónea para “(i) identificar cabalmente a las personas, (ii) acreditar la ciudadanía y (iii) viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad”

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Desproporcionalidad al supeditar la entrega de la ayuda a la exhibición de la cédula de ciudadanía original de hologramas

En el caso de las personas en situación de desplazamiento, la obtención de la cédula de ciudadanía es un asunto trascendental, ya que al no presentar el documento original, en muchas ocasiones se les niega el acceso a las ayudas humanitarias creadas para mitigar sus necesidades, así como a otros mecanismos dirigidos a la satisfacción de sus derechos.

Por ello, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte reconoció que el derecho a la personalidad jurídica es uno de aquellos más vulnerados en el contexto del desplazamiento forzado por la violencia, y que su violación suele derivarse de la pérdida de los documentos de identidad –como la cédula de ciudadanía– y la dificultad de obtener en término razonables copias o duplicados.

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

Para examinar la proporcionalidad de una medida, la Corte suele acudir al juicio de proporcionalidad, por medio del cual se evalúan los siguientes aspectos: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad estricta de la respectiva medida. El subprincipio de idoneidad exige que el medio usado para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, sea adecuado para lograr ese fin. El subprincipio de necesidad dispone que una intervención en los derechos sólo es válida si no existen medidas alternativas para obtener el mismo objetivo que persigue la autoridad acusada, es decir, una intervención es necesaria cuando sólo existe el medio elegido por el mismo ente para alcanzar el fin; cuando existan medidas alternativas que tengan la misma eficacia que la determinada por el organismo, esta última no será necesaria.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Vulneración por Banco Agrario al exigir exhibición de la cédula de ciudadanía original para entrega de ayuda humanitaria a personas desplazadas

En el caso de la accionante, la Sala encuentra que al expediente se aportó tanto copia de la contraseña, como una certificación de vigencia de su documento de identidad expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, documentos que fueron presentados al momento de solicitar la entrega del giro de la ayuda humanitaria en el Banco Agrario, sucursal Carabobo, lo que proveyó un elemento extra para acreditar la identidad de la peticionaria. Se observa que la entidad demandada debió tener en cuenta la certificación para lograr la plena identificación del solicitante y poder garantizar la seguridad de la transacción que se pretendía llevar a cabo. Es cierto que la identificación se realiza principalmente por medio de la cédula de ciudadanía original amarilla de hologramas, pues es el documento por excelencia que sirve como prueba de la identificación personal, y es cierto también que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha establecido ciertos diseños

y características de seguridad de este documento para que ayuden a mitigar adulteraciones, fraudes o suplantaciones. No obstante lo anterior, se tiene que la peticionaria entregó la contraseña, que para el caso sería el medio alternativo de identificación, y un certificado de vigencia adicional expedido por un funcionario público con atribuciones legales relacionadas con la fe pública. Para la Sala esos dos documentos son medios alternativos que cumplen la misma función que la presentación de la cédula y por ello, a la luz del subprincipio de necesidad, la decisión del Banco no se encuentra justificada.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Banco Agrario pague la ayuda humanitaria

DERECHO AL MINIMO VITAL DE POBLACION DESPLAZADA-Prevenir a Banco Agrario se abstenga de negar el pago de la ayuda humanitaria cuando tenga suficiente prueba de identidad a través de certificación expedida por la Registraduría

Referencia: expediente T-3.973.490

Derechos fundamentales invocados: a la vida digna y al mínimo vital

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil trece (2013).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia emitida el tres (3) de abril de 2013, por el Juzgado Doce de Familia de Medellín, que negó el amparo invocado por la accionante.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1 SOLICITUD

La señora Gina Marcela Ríos Arboleda instauró acción de tutela contra el Banco Agrario, sucursal Carabobo, por considerar que está vulnerando sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y a la protección de la población desplazada, al no autorizarle el pago de la ayuda humanitaria de emergencia girada a su favor por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debido a que no presentó la cédula original al momento de reclamar el pago.

1.2. HECHOS REFERIDOS POR LA ACCIONANTE

1.2.1. La accionante comenta que es víctima del desplazamiento forzado y está incluida en el Registro Único de Población Desplazada. Además, indica que es madre cabeza de familia de cuatro (4) hijos menores de edad.

1.2.2. Afirma que se presentó al Banco Agrario, sucursal Carabobo, para cobrar la ayuda humanitaria consignada desde el 1 de marzo de 2013 y no se la entregaron por no presentar la cédula de ciudadanía original. Explica que presentó la contraseña expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues su documento fue hurtado desde el 22 de noviembre de 2012.

1.2.3. Aduce que los empleados del Banco le informaron que en esa sucursal sólo aceptaban la cédula original y que, además, tenía plazo de 20 días para llevar el documento o si no sería devuelto el giro a la Unidad de Víctimas en Bogotá.

1.2.4. Arguye que debe pagar arriendo, los requerimientos de su familia como alimentación, vestuario, pasajes, recreación y todos los gastos que implican una vida digna, y que en la

actualidad no tiene un empleo ni recursos económicos que le permitan tener una estabilidad socio-económica.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Radicada la acción de tutela el 13 de marzo de 2013, el Juzgado Doce de Familia de Medellín la admitió y notificó a la entidad accionada para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción.

1.3.1. Banco Agrario de Colombia, sucursal Carabobo

El Banco Agrario de Colombia presentó escrito radicado el 19 de marzo de 2013, exponiendo lo siguiente:

1.3.1.1. En primer lugar, la entidad considera que no es desproporcionada la exigencia de la presentación de la cedula de ciudadanía a las personas que pertenecen a la población desplazada, y en consecuencia, no considera que exista vulneración a los derechos fundamentales invocados por la accionante.

1.3.1.3. Señala que aunque la entidad reconoce que la contraseña es válida como documento de identificación, lo que se requiere es la certeza de su autenticidad, lo cual se podría verificar con el cotejo de información con otros documentos, pero si como resultado de un análisis de riesgos se concluye que dicho comprobante o contraseña no es un documento idóneo, el Banco está facultado para rehusarse a efectuar la transacción solicitada.

1.3.1.4. Por lo anterior, asevera que el Banco Agrario de Colombia S.A. no vulneró ni vulnera los derechos fundamentales invocados, puesto que no es clara ni plena la identificación del usuario con la contraseña y, al requerir la cédula amarilla con hologramas para realizar la transacción, está actuando conforme a la Constitución, la ley y los reglamentos internos. En consecuencia, solicita se deniegue la acción, teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada en la que se precisa que si se persigue la protección de derechos fundamentales y la situación que generó la supuesta vulneración se encuentra superada, o no se evidencia la violación de alguna garantía constitucional, como en este caso, no hay razón para dar una orden de tutela.

1.3.1.5. Finaliza solicitando respetuosamente, que si se tutelan los derechos de la actora, se ofrezca en el fallo de tutela la convicción de su identidad, y en el evento de ordenar la entrega de los dineros y ya hubiese expirado el plazo de vigencia, invitan a la peticionaria a reportar una nueva solicitud de atención humanitaria en el centro de atención telefónica - CAT- 5954410-0180009511000 o en las Unidades de Atención y Orientación -UAO-, ya que el Banco no es quien otorga los subsidios y no puede detener la devolución automática de la colocación para proceder al pago.

1.4. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1.4.1. Fotocopia del certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía de la señora Gina Marcela Ríos Arboleda, con fecha de vigencia hasta el 12 de abril de 2013 y expedida el 13 de marzo del mismo año, que da fe de que a la fecha, en el archivo nacional de identificación, el documento de identificación a nombre de la accionante se encuentra vigente.

1.4.2. Fotocopia de la contraseña de la accionante, con fecha de preparación 11 de febrero de 2013.

1.4.3. Fotocopia de declaración juramentada presentada el veintitrés (23) de noviembre de 2012 en Medellín, ante la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en la que la demandante expresa que el veintidós (22) de noviembre de 2012 en la ciudad de Medellín, extravió la cédula de ciudadanía.

1.5. DECISIONES JUDICIALES

1.5.1. Fallo de única instancia - Juzgado Doce de Familia de Medellín.

El Juzgado Doce de Familia de Medellín, mediante providencia del tres (3) de abril de dos mil trece (2013), negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Consideró que a la entidad financiera le asiste la obligación de exigir a la población víctima de la violencia o en situación de desplazamiento la presentación de la cédula de ciudadanía

para poder hacer efectivos los pagos de las ayudas humanitarias, pues es el documento idóneo e irremplazable para acreditar la identificación y garantizar la seguridad de los individuos que pretenden cobrar dichos beneficios, reduciendo las posibilidades de suplantación.

1.6. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

La Sala observó que en el presente caso la decisión que se profiera puede afectar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en consecuencia, para mejor proveer, consideró necesario vincularla al proceso para que manifestara lo que estimara pertinente; esto se llevó a cabo a través del auto del veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013).

El 10 de septiembre de 2013, la Secretaría de la Corte remitió oficio informando al despacho que, vencido el término probatorio, no se recibió comunicación alguna.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional debe determinar si el Banco Agrario de Colombia S.A., sucursal Carabobo, vulneró los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la protección de la población desplazada invocados por Gina Marcela Ríos Arboleda, al negarle la entrega de la ayuda humanitaria a que tiene derecho por no presentar la cédula de ciudadanía original al momento del retiro del giro.

Para resolver el problema jurídico citado, la Sala examinará: (i) el alcance de la importancia de la cédula de ciudadanía y (ii) la prohibición de supeditar la entrega de ayudas humanitarias a la exigencia de la cédula de ciudadanía original de hologramas. Con fundamento en estas consideraciones, analizará el caso concreto.

2.3. ALCANCE DE LA IMPORTANCIA Y FUNCIONES DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA[1]

Constitucional y legalmente, la cédula de ciudadanía tiene tres funciones diferentes: (i) identificar a las personas, (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia[2].

Jurídicamente, la identificación es aquella manera de establecer la individualidad de una persona de acuerdo a las previsiones normativas; la cédula de ciudadanía es una de las pruebas de dicha identificación, de modo que acredita la personalidad de su titular en los actos jurídicos en los que se le exija la prueba de tal calidad. Por lo anterior, este documento es un medio idóneo y, por regla general, irremplazable, para lograr el aludido propósito[3].

Otra función jurídica y práctica de la cédula de ciudadanía es ser el instrumento idóneo para acreditar la mayoría de edad, momento en el que se alcanza capacidad civil y se presume que la persona ha logrado la madurez física y mental necesarias para ejercitar sus derechos y asumir obligaciones civiles válidamente.

Finalmente, la cédula tiene un papel muy importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía ejercida por nacionales a partir de los 18 años y que es indispensable para ejercer el derecho al voto, ser elegido y desempeñar cargos públicos[4].

En síntesis, este documento es un instrumento con alcances de orden jurídico y social, ya que es una herramienta idónea para “(i) identificar cabalmente a las personas, (ii) acreditar la ciudadanía y (iii) viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad”[5]

No obstante, es pertinente anotar que la Corte también ha reconocido que no es el único documento de identificación y que en ciertas circunstancias, exigir su exhibición para lograr el ejercicio de algunos derechos puede resultar desproporcionado. Al respecto, en la sentencia T-1000 de 2012, esta Corporación resaltó: “en respuesta a los avances

tecnológicos sobre la materia, han actualizado las consideraciones esgrimidas en el año de 1999 impulsando la implementación de mecanismos de identificación más sofisticados, seguros y eficientes (v.gr. mediante la valoración de parámetros biométricos). En este sentido, las Salas de Revisión también han reprochado las situaciones particulares en las que el ejercicio de un derecho fundamental ha resultado sacrificado ante la verificación de un determinado documento o carné de identificación personal”[6] (negrilla fuera del texto).

Aunado a esto, la Corporación también ha admitido que “En principio y como regla general, la cédula de ciudadanía funge como el documento idóneo para acreditar la identidad de su portador, pero en aquellas situaciones excepcionales cuando está de por medio la amenaza o violación de derechos fundamentales (...) que comprometen la existencia misma de un individuo, se vuelve imposergable el trabajo armónico entre las entidades públicas y privadas para lograr, con ayuda de los avances tecnológicos, la correcta individualización del titular del derecho y evitar que los formalismos socaven el derecho sustancial.”[7]

Por ejemplo, en el caso de la sentencia T-1000 de 2012, se analizó la situación de una persona a la que, al renovar la cédula de ciudadanía, la Registraduría le modificó erróneamente los números de identificación, por lo cual no había podido reclamar sus mesadas pensionales en el banco correspondiente. En dicha oportunidad, la Corte concluyó que pueden existir “varias fallas que pueden ocasionar trasgresiones similares en un futuro y que el juez constitucional no debe pasar por alto. En primer lugar, la cédula de ciudadanía no necesariamente es un medio de identificación infalible e irremplazable, por cuanto es posible que (a) contenga inconsistencias, no atribuibles al ciudadano, que terminen por alterar la correcta identificación de su portador[8]; (b) haya sido objeto de suplantación por un tercero inescrupuloso[9]; o que (c) el documento simplemente no esté disponible porque se encuentra en trámite de expedición[10]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se llegó a la conclusión de que “Si bien la Sala Plena sostuvo en 1999 que la cédula de ciudadanía era el documento idóneo e irremplazable de identificación personal, en el año 2011, en armonía con los avances tecnológicos sobre la materia la Corporación actualizó tal regla jurisprudencial al avalar la entrada en funcionamiento de sistemas biométricos de individualización. Las Salas de Revisión, por su

parte, también se han inclinado por desformalizar los instrumentos de identificación cuando de ello depende el goce efectivo de un derecho fundamental; claro está, sin pasar por alto la necesidad de lograr la plena identidad del sujeto y prevenir con ello posibles defraudaciones al sistema.”[11]

2.4. PROHIBICIÓN DE SOMETER LA ENTREGA DE AYUDAS HUMANITARIAS A LA EXIGENCIA DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA ORIGINAL DE HOLOGRAMAS EN DETERMINADAS CIRCUNSTANCIAS. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA[12].

En el caso de las personas en situación de desplazamiento, la obtención de la cédula de ciudadanía es un asunto trascendental, ya que al no presentar el documento original, en muchas ocasiones se les niega el acceso a las ayudas humanitarias creadas para mitigar sus necesidades, así como a otros mecanismos dirigidos a la satisfacción de sus derechos. Por ello, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte reconoció que el derecho a la personalidad jurídica es uno de aquellos más vulnerados en el contexto del desplazamiento forzado por la violencia, y que su violación suele derivarse de la pérdida de los documentos de identidad –como la cédula de ciudadanía- y la dificultad de obtener en término razonables copias o duplicados. Sobre el particular, la sentencia T-025 de 2004 expresó:

“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes:

(...)

16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. El alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.”

En consecuencia, si bien es cierto la cédula de ciudadanía es el medio de identificación por excelencia, es necesario evaluar en cada caso el alcance que se le debe dar a las normas sobre su valor jurídico, pues hay ocasiones en que su aplicación estricta puede generar

afectaciones al ejercicio de derechos fundamentales, más cuando se trata de población en situación de desplazamiento. Por ello, es preciso examinar para cada situación esas normas a la luz del principio de proporcionalidad, por cuanto la exigencia estricta de la cédula puede convertirse en un obstáculo para la realización de derechos.

Como ha indicado esta Corporación, el principio de proporcionalidad es un instrumento utilizado para la interpretación de los derechos en el marco constitucional e internacional de los derechos humanos con el fin 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"[13].

Por tanto, este principio "es un instrumento de control sobre las actuaciones estatales", ya que éstas deben dirigirse al cumplimiento de fines constitucionales. Así, si las medidas afectan o limitan derechos fundamentales, deben estar justificadas en términos constitucionales.

Como la ha dicho la Corte, "este juicio está fundamentado en el estado de derecho en tanto prescribe la arbitrariedad en actuaciones estatales y una concepción dogmática sobre los derechos fundamentales"[14]. Además de lo anterior, el juicio provee una "herramienta hermenéutica y argumentativa al juez constitucional para evaluar las razones constitucionales sobre la validez constitucional de una medida, norma o política que incida directamente en la vigencia y eficacia de las garantías constitucionales"[15].

Para examinar la proporcionalidad de una medida, la Corte suele acudir al juicio de proporcionalidad, por medio del cual se evalúan los siguientes aspectos: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad estricta de la respectiva medida.

El subprincipio de idoneidad exige que el medio usado para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, sea adecuado para lograr ese fin.

El subprincipio de necesidad dispone que una intervención en los derechos sólo es válida si no existen medidas alternativas para obtener el mismo objetivo que persigue la autoridad acusada, es decir, una intervención es necesaria cuando sólo existe el medio elegido por el mismo ente para alcanzar el fin; cuando existan medidas alternativas que tengan la misma eficacia que la determinada por el organismo, esta última no será necesaria.

No obstante, el juez constitucional debe respetar la facultad de configuración del Legislador y la de diseñar programas y ejecutar las políticas públicas de los órganos administrativos, por lo tanto, al realizar un juicio de necesidad, lo que debe hacerse 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”[16].

Finalmente, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto permite evaluar si la intensidad de la vulneración derivada de la medida está justificada por la mayor satisfacción de otro principio constitucional. Este análisis supone verificar qué derechos se verán protegidos y cuáles restringidos con la aplicación de la medida, en otras palabras, el subprincipio de proporcionalidad en estricto sentido exige llevar a cabo un análisis costo beneficio en términos de principios constitucionales.

Respecto de la proporcionalidad de la exigencia de la cédula de ciudadanía a personas en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional ha emitido providencias en dos sentidos:

La tendencia más generalizada ha sido la de tener la cédula de ciudadanía como el medio idóneo e irremplazable para reclamar los giros correspondientes a ayudas humanitarias, el cual debe ser exigido por el funcionario para poder hacer la entrega efectiva del dinero, de modo que no se aceptan otros documentos. Por ejemplo, en la sentencia T-069 de 2012[17], la Corporación estudió el caso de una persona que interpuso acción de tutela contra el Banco Agrario, ya que dicha entidad no le entregó la ayuda humanitaria a que tenía derecho, debido a que no presentó el original de la cédula de ciudadanía de hologramas amarilla por encontrarse en trámite ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, exhibiendo en su lugar la contraseña.

En esta ocasión se verificó la existencia de una carencia actual de objeto, pues a la señora se le entregó la cedula de ciudadanía durante el trámite de tutela; sin embargo, la Sala de Revisión consideró que la exigencia del banco de presentar el documento original era idónea, necesaria y proporcionada, puesto que la accionante sólo presentó la contraseña, documento que no cuenta con las características de seguridad necesarias para verificar la autenticidad y plena identificación.

La Sala de Revisión sostuvo:

“Sobre el primer interrogante, esta Sala concluye que a la entidad financiera le asistía la obligación de exigir a la población en desplazamiento y en particular a la ahora accionante, la presentación de la cédula de ciudadanía para poder hacer efectivos los pagos de las ayudas humanitarias. En esa medida, era deber de la peticionaria presentar el documento de identidad ante la entidad bancaria para acceder al desembolso del dinero. Ello con fundamento en que la cédula de ciudadanía tiene el alcance de prueba de 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. Igualmente, se considera un instrumento que brinda seguridad tanto a la entidad bancaria como al desplazado, reduciendo las probabilidades de ser suplantada.”

Una postura distinta se encuentra en la sentencia T-561 de 2012[18], en la que se estudió el caso de una persona que también solicitó la entrega de la ayuda humanitaria ante el Banco Agrario, para lo cual presentó la contraseña y además una certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de que su documento se encontraba en trámite, pese a lo cual la entidad se negó a entregarle el dinero.

Aunque existía el precedente de la sentencia T-069 de 2012, que indicaba que la cédula de ciudadanía era el medio idóneo para la reclamación de ayudas humanitarias, en esta ocasión la Corte se apartó de esa tesis, admitiendo que si bien en principio la cédula es el medio idóneo y por excelencia para la acreditación de la identidad de una persona, en ciertos casos su exigencia es desproporcionada cuando impone una carga difícil de soportar por una persona en una situación especial de vulnerabilidad, como las personas en situación de desplazamiento. Además, en ese caso, la tutelante había presentado otros documentos que apoyaban su afirmación de identificación -además de la contraseña- lo que hacía aún más desproporcionada la exigencia del banco.

En consecuencia, a pesar de que en el caso se presentó carencia actual de objeto, la Sala consideró que “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", por lo que previno al Banco Agrario para que en adelante no niegue el pago de ayuda humanitaria de emergencia a los beneficiarios cuando se tenga suficiente prueba de acreditación de la identidad:

"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..."

"... 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”.

La posición anterior fue adoptada también en la sentencia T-162 de 2013[19], en la que se estudiaron los casos de cinco personas a las que se les negaba la entrega de ayudas humanitarias por no presentar ante el banco la cédula original de hologramas. En esta oportunidad la Corte protegió los derechos invocados y expresó:

“La Sala observa que la entidad demandada debió tener en cuenta la certificación para lograr la plena identificación del solicitante y poder garantizar la seguridad de la transacción que se pretendía llevar a cabo.

Es cierto que la identificación se realiza por medio principalmente de la cédula de ciudadanía original amarilla de hologramas, pues es el documento por excelencia que sirve como prueba de la identificación personal, y es cierto también que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha establecido ciertos diseños y características de seguridad de este documento para que ayuden a mitigar adulteraciones, fraudes o suplantaciones.

No obstante lo anterior, se tiene que el peticionario entregó la contaseña, que para el caso sería el medio alternativo de identificación, y un certificado de vigencia adicional expedido por un funcionario público con atribuciones legales relacionadas con la fe pública. Para la Sala esos dos documentos son medios alternativos que cumplen la misma función que la presentación de la cédula y por ello, a la luz del subprincipio de necesidad, la decisión del Banco no se encuentra justificada.

La misma entidad, en su respuesta a la presente acción de tutela, afirma que “si como conclusión de un estudio de riesgos y análisis objetivo, el Banco establece que la exhibición

de la contraseña con los requisitos definidos por la registraduría Nacional del Estado Civil y los documentos adicionales para cotejarla, no constituyen per se, un mecanismo eficiente para garantizar la plena identificación del consumidor financiero, nos encontramos con una razón objetiva para considerar que el Banco no está obligado a realizar transacciones con ciudadanos que no presenten la cédula de ciudadanía amarilla con hologramas”, con lo que reconoce que debe hacer un análisis de las circunstancias a la luz del subprincipio de necesidad, de modo que las personas que no posean en el momento del retiro de los dineros la cédula original amarilla, pueden aportar documentos adicionales para probar su identidad, y haciendo un estudio de riesgos y analizando cada caso, se tomará la decisión de si se encuentra probada plenamente la identidad de la persona o si es necesario la presentación del documento original.”

Esta Sala seguirá la posición adoptada por la sentencia T-162 de 2013, por adecuarse la situación fáctica del caso bajo revisión, como se explicará más adelante.

3. CASO CONCRETO

Para resolver los casos bajo estudio, la Sala analizará, en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales de la tutelante, específicamente, la reclamación de ayudas humanitarias de emergencia; y luego examinará la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

3.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

3.1.1. Legitimación por activa

En el caso sub examine se observa que la señora Gina Marcela Ríos Arboleda interpuso acción de tutela en calidad de persona en situación de desplazamiento, lo cual se presume cierto pues fue aseverado por la actora en su escrito de tutela y no fue desvirtuado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a pesar de haberse vinculado y solicitado su intervención en el proceso, por medio de auto del 27 de agosto de 2013, por lo cual, en los términos del artículo 86 Constitucional y 10 del Decreto 2591 de 1991, se haya legitimada para iniciar la acción.

3.1.2. Legitimación por pasiva

La Sala observa que en el caso bajo estudio se demandó al Banco Agrario de Colombia, sucursal Carabobo, en donde se consignaron los giros correspondientes a las ayudas humanitarias reclamadas.

En estos casos la legitimación por pasiva está dada, por cuanto el Banco Agrario es una entidad pública y además es la encargada de la entrega efectiva y real de los dineros destinados a ayudas humanitarias, de acuerdo con Convenio suscrito con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo que sus actuaciones están cobijadas por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

De otro lado, y por considerar que las órdenes pueden estar dirigidas también a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se vinculó en sede de revisión, por cuanto es la entidad que gira el dinero de la ayuda humanitaria a los Bancos encargados de pagarla efectivamente a cada beneficiario, según Convenio No. 737 de 2012, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012, por lo que sus actuaciones están cobijadas por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

3.1.3. Subsidiariedad

En materia de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha enfatizado en que no es proporcional ni concordante con los postulados de un Estado Social de Derecho, la exigencia a la población en situación de desplazamiento del agotamiento de acciones y recursos previos para que proceda la tutela[20]:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”[21].

Teniendo en cuenta lo anterior, la acción de tutela, en este caso, es el mecanismo idóneo para la reclamación del pago de las ayudas humanitarias por personas en situación de desplazamiento, por cuanto para el caso no existe otro mecanismo judicial adecuado para lograr la garantía de la entrega de estos dineros en un término razonable, para evitar así la violación de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo cual hace necesaria una acción rápida que proteja estos bienes jurídicos.

3.1.4. Inmediatez

La Carta Política, en su artículo 86, consagra la acción de tutela como un mecanismo judicial, preferente y sumario para reclamar la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando éstas consideren que están siendo amenazados o vulnerados por la acción y omisión de autoridades públicas y/o particulares excepcionalmente.

La Corte Constitucional, por su parte, ha reiterado en varias ocasiones que, aunque la tutela no cuenta con un término de caducidad estricto dentro del cual debe ser ejercida, es claro que como propugna por la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, se debe promover dentro de un término razonable en el que la amenaza o vulneración sea actual[22].

En el presente caso, se advierte que la accionante tuvo conocimiento de que el dinero correspondiente a la ayuda humanitaria a su nombre ya estaba depositado en el Banco Agrario, sucursal Carabobo, el primero de marzo de 2013, y al ir a reclamarlo le fue negado por no contar con su documento de identificación original. Interpuso acción de tutela el día 13 de marzo de 2013, lo cual permite inferir que el tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho que presuntamente vulneró los derechos fundamentales de la actora y la fecha en que se elevó la petición es razonable, aunado a que la vulneración de su derecho a recibir la ayuda humanitaria para su sustento y mínimo vital y el de sus hijos menores de edad, ha sido permanente en el tiempo y no ha podido satisfacer sus necesidades básicas.

En este orden de ideas, la tutela es procedente.

3.2. EXAMEN DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA

ACCIONANTE

En el caso de la señora Gina Marcela Ríos Arboleda, la Sala encuentra que al expediente se aportó tanto copia de la contraseña, como una certificación de vigencia de su documento de identidad expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, documentos que fueron presentados al momento de solicitar la entrega del giro de la ayuda humanitaria en el Banco Agrario, sucursal Carabobo, lo que proveyó un elemento extra para acreditar la identidad de la peticionaria. Se observa que la entidad demandada debió tener en cuenta la certificación para lograr la plena identificación del solicitante y poder garantizar la seguridad de la transacción que se pretendía llevar a cabo.

Es cierto que la identificación se realiza principalmente por medio de la cédula de ciudadanía original amarilla de hologramas, pues es el documento por excelencia que sirve como prueba de la identificación personal, y es cierto también que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha establecido ciertos diseños y características de seguridad de este documento para que ayuden a mitigar adulteraciones, fraudes o suplantaciones.

No obstante lo anterior, se tiene que la peticionaria entregó la contraseña, que para el caso sería el medio alternativo de identificación, y un certificado de vigencia adicional expedido por un funcionario público con atribuciones legales relacionadas con la fe pública. Para la Sala esos dos documentos son medios alternativos que cumplen la misma función que la presentación de la cédula y por ello, a la luz del subprincipio de necesidad, la decisión del Banco no se encuentra justificada.

La misma entidad, en su respuesta a la presente acción de tutela, afirma que “si como resultado de un análisis de riesgos se concluye que el comprobante de la cédula en trámite o la contraseña no es un documento idóneo por si mismo para la adecuada identificación del cliente, el Banco está facultado para rehusarse a contratar o efectuar transacciones con personas que no posean su cédula amarilla con hologramas”, con lo que reconoce que debe hacer un análisis de las circunstancias a la luz del subprincipio de necesidad, de modo que las personas que no posean en el momento del retiro de los dineros la cédula original amarilla, pueden aportar documentos adicionales para probar su identidad, y haciendo un estudio de riesgos y analizando cada caso, se tomará la decisión de si se encuentra probada plenamente la identidad de la persona o si es necesario la presentación del documento

original.

Al juez constitucional no le compete indagar qué documentos adicionales son los idóneos para acreditar la plena identificación ante la entidad, pero sí puede evaluar si, en el caso concreto, los documentos aportados por el tutelante tienen la misma potencialidad de satisfacer el principal propósito de la cédula, tratando de evitar la afectación de los derechos de los tutelantes, en particular el mínimo vital.

Así, en el presente asunto, la concurrencia de los dos documentos alternativos (contraseña y certificado de vigencia) permitía al banco hacer un análisis y determinar si eran suficientes para acreditar la identificación del tutelante, pero al no hacerlo, tampoco desvirtuó tal acreditación, de tal manera que al no existir prueba en contrario, se tiene que los dos documentos presentados son suficientes para lograr la identificación del accionante.

En consecuencia, (i) por no realizar el análisis de riesgos necesario en este caso, (ii) no implementar las medidas dispuestas para garantizar la entrega de los giros correspondientes a ayudas humanitarias a personas en situación de desplazamiento, y (iii) teniendo en cuenta que en este momento dicha ayuda es el único ingreso que percibe la accionante para su sustento y el de sus cuatro hijos menores, la Sala concluye que se presentó una vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de la petente por parte del Banco Agrario de Colombia.

3.3. ÓRDENES A IMPARTIR

La Sala revocará el fallo de única instancia en el proceso de tutela de la señora Gina Marcela Ríos Arboleda y, en su lugar, protegerá los derechos invocados por la accionante y ordenará al Banco Agrario S.A. que, si no lo ha hecho, entregue las ayudas humanitarias a que tiene derecho para lo cual ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación esta providencia, reconsigne en el Banco Agrario, sucursal Carabobo, el giro por concepto de ayuda humanitaria del cual es beneficiaria la señora Gina Marcela Ríos Arboleda.

Finalmente, se prevendrá al Banco Agrario para que en lo sucesivo se abstenga de negar de plano el pago de la ayuda humanitaria de emergencia a los beneficiarios sin antes llevar a

cabo el estudio de riesgos y seguridad implementado por ellos y el procedimiento especial para pago de ayudas humanitarias con contraseña reglado por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Doce de Familia de Medellín, el tres (3) de abril de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Gina Marcela Ríos Arboleda contra el Banco Agrario, sucursal Carabobo; en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital invocados por la solicitante por las razones expuestas en la presente sentencia.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, reconsigne en el Banco Agrario, sucursal Carabobo, el giro por concepto de ayuda humanitaria del cual es beneficiaria la señora Gina Marcela Ríos Arboleda.

Tercero.- ORDENAR al Gerente del Banco Agrario, sucursal Carabobo, o a quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al depósito de la ayuda humanitaria por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pague la ayuda humanitaria a la señora Gina Marcela Ríos Arboleda con la exhibición de la contraseña y certificado de validez expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, si aún no ha obtenido la cédula original.

Cuarto.- PREVENIR al Banco Agrario de Colombia 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.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Consideración tomada de la Sentencia T-162 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[2] Sentencia C-511 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell

[3] Sentencia T-069 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[4] Constitución Política de Colombia, artículo 99.

[5] Sentencia T-069 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[6] Sentencia T-1000 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[7] Sentencia T-1000 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[8] También se puede traer a discusión en este punto las sentencias T-963 de 2008 y T-006 de 2011, en las que frente a situaciones de doble cedulación, la Registraduría Nacional del Estado Civil optó por cancelar una, dejando vigente aquella con información errada. En la segunda providencia, la Sala de Revisión aprovechó para advertir que si bien la función adelantada por dicha entidad es necesaria y valiosa, también es cierto que "se trata de una

facultad ejercida por humanos. Y, como en cualquier asunto humano, en la cancelación de una o más cédulas de ciudadanía pueden cometerse errores"."

[9] Véase el caso conocido en la Sentencia T-177 de 2012 en el que el victimario se identificó a lo largo del proceso con un nombre y una cédula de ciudadanía que no le correspondía, lo que terminó en la condena de una persona totalmente ajena al delito. Obsérvese también como la Corte ha distinguido entre la simple identificación de un sujeto, y su completa individualización así: "Si bien es cierto que la negligencia o la astucia pueden conspirar contra la plena identificación del encartado, pudiendo ser este un indocumentado o utilizar varios nombres falsos, llegando incluso a poseer varios documentos de identidad; no ocurre lo mismo con su individualizaciones decir, con la determinación física del sujeto pasivo de la acción penal. En este orden de ideas, el nombre con que se haya conocido o dado a conocer el procesado cuenta de manera secundaria, importando realmente que no se dude de los rasgos físicos del presunto autor del delito" (Sentencia T-020 de 2002)

[10] Esta Corporación ha sostenido que expedir la cédula de ciudadanía requiere la realización de procedimientos complejos para cotejar y tener certeza de la identidad de la persona, por lo cual la sentencia T-532 de 2001 avaló un cierto término de tolerancia, que rodea el año, como un periodo comprensible en la elaboración y entrega de la cédula de ciudadanía. No obstante, hay múltiples casos cuya expedición ha sido prolongada más allá de todo plazo razonable y ha originado una violación de derechos fundamentales. Ver, por ejemplo, T-964 de 2001, T-1028 de 2001, T-1136 de 2001, T-1078 de 2001, T-118 de 2002, T-607 de 2002, T-056 de 2006, T-497 de 2006, T-610 de 2006, T-644 de 2007 y T-401 de 2008

[11] Sentencia T-1000 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[12] Consideración tomada de la Sentencia T-162 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[13] Sentencia T-561 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[15] Sentencia T-561 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[16] Sentencia T-561 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[17] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[18] M.P. María Victoria Calle

[19] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[20] Ver sentencias SU-150 de 2000, T-025 de 2004 Anexo 4, T- 740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T- 882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T- 468 de 2006 y T- 821 de 2007.

[21] Sentencia T- 086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[22] Sentencias T-495 de 2005 y T-575 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-900 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-403 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-425 de 2009 y 500 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.