

Sentencia T-078/04

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Alcance

ACCION DE TUTELA-Protección de grupo de personas determinable

AGENCIA OFICIOSA TACITA-Procedencia en tutela/DEFENSOR DEL PUEBLO-Legitimación para interponer tutela

No son necesarias las frases sacramentales o declaraciones expresas que den cuenta de la agencia oficiosa, sino que tan sólo basta que dentro de la petición de tutela y de los hechos y circunstancias definidas en cada caso, pueda concluirse que está actuándose a nombre de otro. En aquellos casos en los cuales no es totalmente expresa la representación del agente oficioso, la Corte también ha señalado que para que ésta proceda, es necesario que el representado no se vea perjudicado en el ejercicio del acto de representación. Como puede apreciarse dentro del material probatorio allegado al expediente, tales requisitos se cumplen en el presente caso. Primero, del escrito de tutela presentado por el Defensor del Pueblo, puede inferirse que se busca la protección de derechos fundamentales de personas determinables, y segundo, esas personas han pedido explícitamente a través de un escrito, que el Defensor del Pueblo utilice los mecanismos legales para sortear la situación en la cual se encuentran.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

No resulta necesario realizar excesivos análisis interpretativos de las normas constitucionales, para concluir que el desplazamiento forzado de Colombianos es un fenómeno que el Estado debe evitar, pues de lo contrario esta situación sería opuesta a los fines y principios establecidos en la Carta. El Estado está en la obligación de diseñar herramientas para evitar que la situación en la que se encuentra la población desplazada por la violencia sea más gravosa. Todo este conjunto de disposiciones constitucionales y legales, establecen en cabeza de las instituciones comprometidas en esas normas, una posición de

garante frente a la población desplazada.

DESPLAZADOS INTERNOS-Indefensión por habitar en zona de riesgo

La petición principal de los accionantes tiene que ver con la situación de indefensión en la cual se ven comprometidos, por estar habitando una zona de riesgo. En este punto, no resulta aceptable que una entidad del Estado asegure brindar apoyo para alojamiento, en un territorio que ha sido declarado como zona de riesgo por inundación o deslizamiento. En estos casos, en virtud de la posición de garante que tienen estas instituciones, su deber consiste en brindar el alojamiento transitorio en condiciones dignas.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Protección a desplazados

DESPLAZADOS INTERNOS-Juez constitucional no puede pronunciarse sobre orden de desalojo

RED DE SOLIDARIDAD-Albergue temporal a desplazados que se encuentran en zonas de alto riesgo

Referencia: expediente T-792751

Acción de tutela instaurada por Álvaro Casteblanco Cardozo, Defensor del Pueblo de Caquetá, contra el Municipio de Florencia, el Departamento del Caquetá y la Red de Solidaridad Social.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El señor Álvaro Castelblanco Cardoso, en su condición de defensor del pueblo seccional Caquetá, promovió acción de tutela contra el Municipio de Florencia, la Gobernación del Caquetá y la Red de Solidaridad Social. El actor considera que han sido vulnerados los derechos a la vida y a la integridad personal de la población, asentada en las riveras de la quebradas “La Perdiz” y “La Sardina” en la ciudad de Florencia.

Hechos

El demandante asegura que un grupo de familias, entre las cuales se cuentan algunas desplazadas forzadamente de sus territorios, se ha visto en la necesidad de asentarse en las márgenes de las quebradas “La Sardina” y “La Perdiz”, las cuales han sido declaradas zonas de Riesgo por ser parte de los márgenes de seguridad y protección del cauce y como zona inundable en las grandes avenidas.

Señala que la Alcaldía de Florencia y la Cámara de Comercio de Florencia, han iniciado y llevado a término acciones policivas de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de las familias asentadas en esa zona. Indica que en algunos casos se han concedido plazos para la desocupación de los terrenos, en espera de que las autoridades den atención integral a esa población. Sin embargo, asegura que no se han efectuado acciones de protección al respecto, sino que por el contrario han sido desatendidas las recomendaciones de la defensoría en el sentido de habilitar los albergues existentes en la Capital, bajo el argumento de que éstos sólo se pueden utilizar en casos de desplazamiento masivo. Por tal razón, solicita tutelar los derechos a la vida e integridad personal de la población desplazada por la violencia asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la ciudad de Florencia, y ordenar a las entidades territoriales que realicen los trámites administrativos necesarios para garantizar el derecho que les asiste a estas personas.

ACTUACIONES PROCESALES EFECTUADAS EN EL JUZGADO DE INSTANCIA, PREVIAS A LOS FALLOS PROFERIDOS

Inspección Judicial.

Por medio de inspección judicial realizada el 9 de junio de 2003, la Juez segunda Civil del Circuito de Florencia constató un asentamiento humano sobre la rivera de la quebrada “La Perdiz” conformado por 20 familias, 17 de ellas en calidad de desplazadas e inscritas ante la Red de Solidaridad y que constituyen un total de 60 menores y 23 personas adultas. También se constató que en el sector existen 21 ranchos construidos en machimbre, retales de madera y con techos de zinc o de plástico. Señala que cuentan tan sólo con una letrina de servicio comunal y un tubo por el cual se proveen de agua de forma irregular.

Testimonios.

El juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, recibió los testimonios de varias personas, en los cuales se constatan los hechos de la demanda.

Respuesta de los demandados.

El señor Edilberto Ramón Endo, actuando en su condición de gobernador encargado, contestó la acción de tutela interpuesta. Señala que el Departamento del Caquetá no ha incurrido en vulneración al derecho a la vida de las familias accionantes, toda vez que “no ha realizado actos que hayan puesto en peligro objetivo ese derecho, por el contrario fueron las mismas familias, voluntaria e irresponsablemente quienes asumieron el riesgo de una catástrofe.”

Indica que al departamento no le corresponde la obligación de reubicar las familias asentadas en zonas de riesgo, pues señala que esta función debe realizarla el municipio, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por el Acuerdo No. 018 de 2000.-

Resalta que no puede concebirse al Estado Social de Derecho como “un Estado sobreprotector”, y que no puede asumirse el costo del riesgo al que voluntariamente se sometieron las distintas familias cuando decidieron asentarse en las riveras de las quebradas. Finalmente asegura que el Departamento, conciente del peligro que implica el aumento del caudal de las quebradas cuando hay fuertes lluvias, ha iniciado trabajos para el mejoramiento del flujo del caudal.

La señora Marta Cecilia Herrera Vargas en representación de la Alcaldía Municipal de

Florencia, se limita a remitir al despacho del Juez de primera Instancia, certificación en la cual se establecen las zonas determinadas como de amenaza por inundación o deslizamiento.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social, manifestó que la misma no es un ente ejecutor de los programas que se adopten con destino a la atención de la población desplazada, sino que tiene como funciones la atención, orientación y remisión de esa población a las entidades que conforman el sistema. Señala que la Red ha brindado la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo a lo estipulado en la ley 387 de 1997, pero precisa que ese establecimiento no puede otorgar viviendas ni subsidios para esos propósitos. Indica que según oficio No. DCQ 923 del 5 de junio de 2003, a los accionantes se les ha venido prestando ayuda humanitaria de emergencia “consistente en alimentos, apoyo para alojamiento y los correspondientes kits”, por lo cual señala que la entidad ha cumplido con la ayuda humanitaria a que tienen derecho.

Frente al tema de vivienda, indica de nuevo que ese establecimiento no tiene la calidad de ente ejecutor, y precisa que frente a los casos de reubicación, su competencia se encamina a apoyar los gastos de transporte de enseres y pasajeros al lugar de libre escogencia del solicitante.

Pruebas.

De las pruebas allegadas al expediente durante las instancias la Corte destaca los siguientes documentos presentados en copia simple:

1. Escrito presentado por la coordinadora de la Red de Solidaridad Social de la Unidad Territorial de Caquetá, se hace una relación de las familias allí inscritas y la ayuda económica que les ha sido brindada.
2. Copia de las resoluciones 0064 y 0071 del 5 de diciembre de 2002, en las cuales se admite demanda y se decreta la práctica de una diligencia de lanzamiento.
3. Copia de la resolución No. 005 del 21 de febrero de 2003, por medio de la cual se ordena un lanzamiento por ocupación de hecho, originado en una querrela interpuesta por la Cámara de Comercio, con la cual se buscaba la restitución de los predios en los cuales estaban

asentadas las familias desplazadas.

4. Oficio de fecha 10 de junio de 2003, en la cual la inspección de Policía Administrativa Municipal informa que no ha sido proferida resolución de lanzamiento por ocupación de hecho proveniente de institución pública del orden municipal. Señala que si bien en repetidas oportunidades se han iniciado procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, “éstos no se han materializado y en su defecto se han reiniciado a través de procedimiento de restitución de bien de uso público”.

5. Ayuda de Memoria de la Alcaldía Municipal de Florencia de fecha 21 de Febrero de 2003, en la cual se determina no suspender los procesos de desalojo para las familias que están ocupando las zonas de conservación ambiental y desestima la petición de la Defensoría del Pueblo en el sentido de habilitar los albergues, por cuanto aseguran que fueron concebidos con destinación específica para desplazamientos masivos.

6. Peritaje rendido por el señor Luis Alberto Reina, en el cual se constató las precarias condiciones de salubridad, al igual que se comprobó que dichas familias están asentadas en zonas de riesgo, de acuerdo a los planos elaborados con base en el Acuerdo 018 del 9 de agosto de 2000 (POT Florencia) que determina las zonas de amenaza por inundación o deslizamiento.

DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

Sentencia de primera instancia

La demanda correspondió al Juzgado Segundo Civil del Circuito, quien por sentencia del 16 de Junio de 2003 denegó el amparo solicitado. Luego de hacer un análisis de la viabilidad de la acción de tutela frente al caso, concluyó que debido a que la acción de tutela estaba dirigida a proteger derechos de una comunidad indeterminada, descrita por el demandante como “toda la población desplazada por la violencia y la no desplazada, asentada en zonas de alto o mediano riesgo de la ciudad de Florencia” no puede proceder el amparo, por cuanto para satisfacer este tipo de pretensiones, se debe acudir a la acción popular de conformidad con lo previsto por el artículo 88 de la Constitución y la ley 472 de 1998. Pero señala que dado que existe un gran numero de familias que se encuentran en condiciones precarias e indignas, es necesario prevenir a las autoridades competentes, a la Gobernación de Caquetá,

Alcaldía Municipal de Florencia, Red de Solidaridad Social y al Instituto de Bienestar Familiar, para que inicien las acciones pertinentes y necesarias tendientes a brindar la protección en forma integral a las familias desplazadas y no desplazadas que se encuentren ubicadas en zonas de riesgo en esa ciudad, especialmente en aquellas donde la mayoría de sus integrantes son menores de edad.

Impugnación

El Defensor del Pueblo del Caquetá impugnó el fallo del Juzgado Segundo Civil del Circuito. Indica que no puede interpretarse que la pluralidad de personas implique, por ese solo hecho, que la acción a utilizar sea la establecida en el artículo 88 de la Carta. Según su parecer, las acciones populares no son el mecanismo judicial idóneo para la protección de derechos humanos. Señala que la adecuación de los derechos de la población desplazada en la categoría de derechos colectivos, no tiene en cuenta su repercusión jurídico constitucional.

Argumenta que con respecto a la población no desplazada y asentada en esos mismos lugares, puede decirse que su situación se enmarca dentro de las mismas necesidades de protección. Por tal razón, solicita revocar la providencia recurrida, y en su lugar, acoger favorablemente las pretensiones de la demanda.

Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, resuelve la impugnación el día 29 de julio de 2003 confirmando la decisión de primera instancia. El Tribunal fundamenta su decisión afirmando que el Defensor del Pueblo no estaba habilitado legalmente para impetrar la acción de tutela. Señala el Tribunal, que la protección de esos derechos no puede adelantarse a favor de derechos e intereses colectivos, pues para éstos casos están previstas las acciones populares, reglamentadas en la ley 472 de 1998. Por tanto, concluye que resulta improcedente la acción de tutela, aunque confirma el requerimiento realizado por el a quo a las autoridades accionadas, para que realicen las gestiones tendientes a ofrecer protección a las personas desplazadas y no desplazadas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Asunto objeto de revisión y problemas jurídicos que plantea el caso

2.- El demandante considera que ha sido vulnerado el derecho a la vida y a la integridad de las personas desplazadas y no desplazadas, que están asentadas en las riveras de la quebrada “La Perdiz” y “La Sardina” en el municipio de Florencia. Argumenta que contra esa población se han llevado a cabo acciones policivas de lanzamiento por ocupación de hecho, sin que las autoridades dispongan lo necesario para su protección. Por tanto, solicita ordenar a las entidades territoriales que realicen los trámites administrativos necesarios para garantizar el derecho que les asiste a esas personas.

3. Tanto el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia como el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia no concedieron el amparo en el presente caso. El a-quo asegura que la acción de tutela es improcedente, por cuanto existen en el ordenamiento otros mecanismos judiciales de defensa, como las acciones populares, a través de las cuales el accionante puede buscar la protección impetrada. El ad-quem por su parte, señala que el Defensor del Pueblo del Caquetá no está habilitado legalmente para impetrar la acción de tutela. Indica que en este evento, debido a que el Defensor busca una protección genérica de “toda la población de desplazados y no desplazados” y dado que están involucrados intereses colectivos, no procede la acción interpuesta. En ambos casos, las autoridades judiciales consideraron oportuno requerir a las autoridades administrativas, para que realicen las gestiones tendientes a ofrecer protección a las personas desplazadas y no desplazadas.

Presupuestos de procedibilidad de la acción.

5. El Defensor del Pueblo del Caquetá, interpuso una acción de tutela contra la Alcaldía de Florencia, el Departamento de Caquetá y la Red de Solidaridad Social. En su escrito, aparentemente el accionante busca la protección de los derechos a la vida e integridad personal “de la población desplazada por la violencia y de la no desplazada, asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la ciudad de florencia, al tenor de los hechos de la presente demanda”..

6. Tanto en la decisión de primera como en la de segunda instancia, las autoridades judiciales precisaron que el Defensor del Pueblo busca la protección de un número indeterminado de personas, lo cual hace improcedente la acción de tutela. Aseguran que para que las pretensiones del actor tengan recibo, debe acudir a las acciones populares.

Legitimación del Defensor del Pueblo del Caquetá.

7. A primera vista, los argumentos impetrados por los jueces de instancia son acertados, por cuanto parece que el Defensor del Pueblo interpone la acción de forma amplia y sin determinar los sujetos afectados. Lo anterior tendría sustento en el escrito presentado por el demandante, en donde se señala que han sido reportados a la Defensoría del Pueblo del Caquetá un total de 4133 familias desplazadas, que corresponden a 18266 personas inscritas en el “registro único de población desplazada con motivo del conflicto armado”. Indica también, que la gran mayoría de esas familias no han recibido asistencia económica que provea sus necesidades de vivienda, por lo cual han tenido que asentarse en las márgenes de las quebradas “La Sardina”, “La Perdiz” y en otras zonas de riesgo, en donde también se han ubicado familias no desplazadas. Pero en ningún lugar de su demanda, señala actuar en nombre de familias determinadas.

8. De acuerdo con lo anterior, la demanda de tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo del Caquetá, estaría desconociendo los criterios esbozados en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Esa disposición señala que “la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”

Dentro de los requisitos de la acción de tutela, está el que se busque el amparo i) “por cualquier persona”, o ii) “a nombre de cualquier persona” cuando ésta se encuentre en un estado de indefensión. Como salta a la vista, en el primer caso, el sujeto o los sujetos que impetran una acción de tutela a su nombre, deben estar debidamente individualizados. De igual forma, en el segundo caso, cuando alguien busca proteger derechos fundamentales que

no son propios, o cuando el Defensor del Pueblo interpone una acción de tutela, es necesario individualizar al sujeto o sujetos presuntamente afectados por la vulneración, pues de lo contrario la tutela se tornará improcedente.

9. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo y sus delegados, “sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones, por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones”¹. En este orden de ideas, resultaría extraño que el Defensor del Pueblo interponga una tutela para buscar de forma genérica, la protección de la población desplazada por la violencia y de la no desplazada, asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la ciudad de Florencia. Como resulta evidente, la acción de tutela se tornaría improcedente, por cuanto dejaría de cumplir los requisitos mínimos de procedibilidad, señalados en el decreto reglamentario de la acción de tutela, especialmente en lo previsto en el artículo 10.

10. Sin embargo, puede apreciarse que en folio 1 del expediente, se encuentra un oficio presentado ante la Defensoría del Pueblo de Florencia, en la cual 17 familias solicitan la colaboración de esa institución de la siguiente manera: “hace aproximadamente tres meses, diecisiete familias que habitamos en ese lugar, las cuales somos desplazados de diferente municipios (sic) y la mayoría son madres cabeza de hogar y no tenemos ayuda por parte de nadie (sic), por este motivo nos vimos obligados a invadir ese lugar teniendo en cuenta que es zona del alto riesgo, ya que nos hemos ubicado en la rivera de la quebrada la Perdiz y nuestros niños, que ascienden a 56 menores, corren peligro”

11. De igual forma, en ese escrito se hace la relación de la lista de personas que habitan el lugar, de la siguiente manera:

Cabezas de familia.

JOSÉ RODRÍGUEZ VILLANUEVA. CC 17652623

MOISÉS JULICUE CC 96341458

ORFELINA MEDINA CC 31981069

LUIS ENRIQUE TIQUE	CC 17631188
MARIA MARLEY PERDOMO	CC 26620563
ARNULFO RAYOS ACOSTA	CC 17680656
DAYCI ALARCÓN	CC 26630494
DEVIRSON CALDERON	CC 6803388
MESISAS VARGAS CANICHE	CC 17682805
MARIA AMELIA CORTEZ	CC 31851095
MARIA MALFY FAJARDO	CC 40620556
DIONISIA ANGULO	CC 39845043
MARIA EDITH ANTURI	CC 40777976
DIANA CECILIA VARGAS	CC. 40757199
FANY ARANGO	CC. 26629492
JUDITH VASQUEZ	CC. 26628362
CLARA EUGENIA MOTTA	CC. 40076714
BLANCA ASENTÉ VERA	CC. 65495535
AYDA NIRA FAJARDO	CC. 40620556
ISNELDA PERDOMO	CC. 40076714

Adultos que componen los núcleos familiares

MARTHA LILIANA NARVÁEZ	SIN CÉDULA CONOCIDA
KEIMY LILI PEÑA	SIN CÉDULA CONOCIDA

MARTHA LILIANA RIALPE

SIN CÉDULA CONOCIDA

YUDI PATRICIA RIALPE

SIN CÉDULA CONOCIDA

JOHANA ANDREA BORDA

SIN CÉDULA CONOCIDA

También se hace una relación detallada de los hijos de cada uno de esos hogares, para un total de 53 menores.

12. Si bien es cierto el Defensor del Pueblo no hace en su escrito una mención expresa de estas personas, sí señala que “la gran mayoría de estas familias desplazadas y otras no desplazadas, no han recibido asistencia económica que provea sus necesidades de vivienda, motivo por el cual, las mismas han tenido que asentarse en las márgenes de las quebradas “la sardina”, “la perdiz” y en otras zonas de riesgo” (subrayado fuera de texto).

De los hechos expuestos, puede inferirse que el Defensor del Pueblo está impetrando paralelamente dos solicitudes en su escrito. Por un lado, el origen inmediato de su tutela son las familias detalladas en el fundamento jurídico 11, asentadas en las riveras de las quebradas “La Sardina” y “La Perdiz”, quienes expresamente solicitaron su colaboración y son fácilmente determinables dentro del proceso, por el oficio anexo por el mismo Defensor del Pueblo del Caquetá. Por otro lado, el accionante busca la protección genérica de las familias desplazadas y no desplazada, asentadas en zonas de alto o mediano riesgo en la Ciudad de Florencia.

13. Como ya ha sido esbozado, la segunda solicitud elevada por el Defensor debe ser desestimada, porque no cumple con los requisitos formales mínimos de la acción de tutela, tal y como lo señalaron los jueces de instancias. En estos casos, es claro que el demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, para buscar la satisfacción de sus pretensiones.

Sin embargo, la primera solicitud sí debe ser tenida en cuenta por cuanto, si bien existe una falta de técnica en la elaboración de la demanda de tutela del Defensor del Pueblo del Caquetá, no por esto pueden desampararse derechos fundamentales de personas fácilmente determinables. En estos eventos, el juez de tutela está en la obligación de ponderar dentro de un marco de razonabilidad, si en el caso concreto puede remediarse un defecto procesal

en una demanda de tutela, siempre y cuando busque evitar que sea afectado un derecho sustancial de rango fundamental.

14. En efecto, esta Corporación ha sostenido en múltiples oportunidades, que la instauración de una acción de tutela no puede exigir un excesivo rigor formalista, pues a través de ella no se busca el establecimiento de una “litis”, sino que su objetivo principal es la protección eficaz y oportuna de derechos fundamentales. Por tal razón, la Corte ha precisado que en estos procesos prima el principio de informalidad, según el cual los obstáculos de trámite no se pueden interponer en la búsqueda de soluciones reales y efectivas.

15. En el presente caso, parece que el Defensor del Pueblo actúa como agente oficioso de un grupo determinado de personas. Pero para aclarar si efectivamente esto es así, es necesario que por lo menos se cumplan los siguientes requisitos. Primero, que el agente afirme actuar como tal y segundo, que el afectado o afectados en sus derechos fundamentales no puedan ejercer su propia defensa por hallarse en situación de desamparo o indefensión.

Agencia Oficiosa Tácita

16. La Jurisprudencia Constitucional ha señalado que no son necesarias las frases sacramentales o declaraciones expresas que den cuenta de la agencia oficiosa, sino que tan sólo basta que dentro de la petición de tutela y de los hechos y circunstancias definidas en cada caso, pueda concluirse que está actuándose a nombre de otro. En la sentencia T - 452 de 2001 esta Corporación expresó que “El juez de tutela, en ejercicio de sus funciones como garante y guardián de los derechos fundamentales y la Constitución, puede declarar procedente la agencia oficiosa en aquellos eventos en los que partiendo de los hechos y circunstancias que definen cada caso, constata que (1.) el actor en el proceso de amparo actúa a nombre de otra persona y (2.) de la exposición de los hechos resulta evidente que el agenciado se encuentra imposibilitado para interponer la acción por su propia cuenta.”(Fundamento jurídico 2.5).

17. En aquellos casos en los cuales no es totalmente expresa la representación del agente oficioso, la Corte también ha señalado que para que ésta proceda, es necesario que el representado no se vea perjudicado en el ejercicio del acto de representación. Esta exigencia tiene sustento en el principio de autonomía personal y dignidad humana consagrado en el artículo 16 superior, según el cual la informalidad de la agencia oficiosa en la acción de tutela

no puede llegar al extremo de involucrar un desconocimiento de los reales intereses del agenciado y de su decisión autónoma de mover el aparato judicial para buscar la protección de sus derechos, así estén involucrados algunos con rango fundamental.

18. Como puede apreciarse dentro del material probatorio allegado al expediente, tales requisitos se cumplen en el presente caso. Primero, del escrito de tutela presentado por el Defensor del Pueblo, puede inferirse que se busca la protección de derechos fundamentales de personas determinables, y segundo, esas personas han pedido explícitamente a través de un escrito, que el Defensor del Pueblo utilice los mecanismos legales para sortear la situación en la cual se encuentran. Por tal razón, se reconocerá al Defensor del Pueblo como agente oficioso de las personas determinadas en el oficio dirigido a ese despacho, precisándose que las ordenes que sean proferidas en la presente acción de tutela, recaerán únicamente sobre éstas.

El desplazamiento forzado de personas, vulnera derechos fundamentales.

19. La Corte Constitucional ha señalado en múltiples oportunidades, que el fenómeno del desplazamiento forzado de personas afecta de manera ostensible los derechos a la vida, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación y la vivienda en condiciones dignas (Cf Sentencia T - 327 de 2001, fundamento jurídico c.1)

20. La línea jurisprudencial que ha sido construida sobre el tema, tiene como origen diversas sentencias de Control Constitucional, en las cuales se señaló la gravedad del fenómeno y se advirtió sobre sus consecuencias². En esas decisiones se indicó que con esta situación, además de afectar garantías constitucionales, se vulneraban normas de Derecho Internacional Humanitario, particularmente el artículo 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, ratificado en Colombia por la ley 171 de 16 de diciembre de 1994, que señala:

“ARTÍCULO 17 Prohibición de los desplazamientos forzados. 1º No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene,

seguridad y alimentación.”

21. En concordancia con lo planteado en esa sentencia, la Corte Constitucional decidió revisar en el año de 19973 una tutela en la cual estaba involucrado el tema de población desplazada por la violencia. En esa ocasión, una autoridad territorial impuso trabas a la circulación de un grupo humano que, aquejado por la violencia en los lugares en los cuales vivía, decidió movilizarse hacia otras regiones bajo la protección del Gobierno Nacional. La Corte consideró que la actitud de la autoridad territorial vulneraba los derechos fundamentales a la libre circulación y a la dignidad de esas personas, que se vieron en la necesidad de trasladarse de territorio para salvar sus vidas. Adicionalmente, señaló que las personas que componen ese grupo humano, tienen un derecho a la protección, que debe ser brindado directamente por el Estado.

22. Pero sería en la sentencia SU 1150 de 2000, en donde fueron esbozados los criterios generales y constitucionales de la acción de tutela frente al desplazamiento forzado de personas. Si bien en esa oportunidad no se concedió totalmente el amparo de los derechos invocados por los accionantes, fueron precisados varios aspectos esenciales en el tratamiento judicial de este problema, al igual que fueron impartidas varias ordenes para evitar la vulneración de otros derechos fundamentales involucrados. Los aspectos básicos considerados en esa sentencia fueron los siguientes:

i. Cualquier tipo de diferenciación no positiva, que tenga como base la condición de desplazados, afecta el derecho fundamental a la igualdad (fundamento jurídico 41)

ii. El desplazamiento forzado es un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente (Fundamento Jurídico 30)

iii. Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado. Ello significa que estas personas tienen el derecho de recibir asistencia en la situación de emergencia que enfrentan. (Fundamento Jurídico 41)

iv. Debido a que el desplazamiento forzado es un problema del orden nacional, generado fundamentalmente en dinámicas nacionales, su atención debe correr por cuenta de la Nación. (Fundamento Jurídico 41)

Procedencia de la acción de tutela

23. Con base en esos precedentes, la Corte Constitucional determinaría posteriormente en la sentencia T - 1635 de 2000, que la acción de tutela es procedente para proteger los derechos de las personas desplazadas por la violencia, en especial cuando existe ineficiencia administrativa en la solución del caso o se puede evidenciar una omisión de los deberes propios de una dependencia estatal⁴.

Finalmente, la sentencia T-327 de 2001 retomó el tema de la población desplazada, frente al caso de un ciudadano al cual se le negaba la inscripción en el registro único nacional de desplazados. En esa ocasión la Corte señaló que para que se configure una situación de desplazamiento interno, no se requiere el pronunciamiento de una autoridad pública, pues en estos casos se trata de una situación de hecho.

Es evidente que la posición que ha asumido esta Corporación en las decisiones reseñadas, tiene como base la interpretación del modelo de Estado plasmado por el Constituyente en 1991. El artículo 1 de la Carta establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, “fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran”, a la vez que establece como sus fines servir a la comunidad y garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, de tal forma que en el artículo 2 determina que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” reconociendo finalmente en el artículo 5 “la primacía de los derechos inalienables de la persona”.

25. Por tal razón, la Corte ha entendido que el centro de la actividad del Estado es la Persona, por lo cual éste tiene la obligación de procurarle las condiciones para el desarrollo de las opciones de vida que han escogido⁵. No resulta necesario realizar excesivos análisis interpretativos de las normas constitucionales, para concluir que el desplazamiento forzado de Colombianos es un fenómeno que el Estado debe evitar, pues de lo contrario esta

situación sería opuesta a los fines y principios establecidos en la Carta. Como ya lo ha señalado esta Corporación, el abandono forzado que tienen que hacer las personas de sus lugares de origen para salvar sus vidas, las pone en una situación de indefensión, debilidad y angustia, además de convertirlos en un blanco fácil “de detenciones arbitrarias, reclutamientos forzados y asaltos sexuales. Desarraigados de sus lugares de origen y privados de sus recursos básicos, muchos de ellos sufren profundos traumas físicos y psíquicos”⁶ Aunque para la Corte también es claro que el desplazamiento forzado es un fenómeno que, de acuerdo a las investigaciones remitidas a esta Corporación en otras ocasiones⁷, comporta causas complejas que requiere para su solución, de un proceso a través del cual el Estado reafirme su legitimidad y evite que sus asociados sean desarraigados de sus lugares de origen.

26. Lo anterior no quiere decir que la situación fáctica presentada haga ineficaces las proposiciones deónticas establecidas en la Constitución. Por el contrario, el Estado está en la obligación de diseñar herramientas para evitar que la situación en la que se encuentra la población desplazada por la violencia sea más gravosa. Por tal razón, el Congreso promulgó en el año de 1997 la ley 387 de 1997 en la cual se diseñaron mecanismos y medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. En esas disposiciones fueron diseñadas distintas herramientas para prevenir el desplazamiento y para atender, proteger, consolidar y estabilizar la situación socioeconómica de los desplazados internos por la violencia⁸

27. Todo este conjunto de disposiciones constitucionales y legales, establecen en cabeza de las instituciones comprometidas en esas normas, una posición de garante frente a la población desplazada⁹. Cuando en una de estas entidades recae el deber de atención, por estar dentro de su ámbito de competencia material, funcional y territorial, tiene la obligación irrenunciable de garantizar, proteger y socorrer a aquella población vulnerable que ha sido movilizad, contra su voluntad, de su lugar original de vida.

28. Por último, es de señalar que la acción de tutela se convierte en un mecanismo principal para proteger los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento interno. Esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema en la sentencia T-098 de 2002, en donde señaló:

“La existencia de normas inferiores a la Constitución que se refieran a esos derechos fundamentales, como por ejemplo, leyes sobre educación, seguridad social, vivienda, diversidad étnica, debido proceso, no significa que se torna improcedente la tutela y solo cabría la acción de cumplimiento. Esta opinión no es aceptable por las siguientes razones:

a. La ley 393/97, que reglamentó la acción de cumplimiento, en su artículo 9° expresamente dice: “La acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.”

b. Con posterioridad a la expedición de dicha ley son muchas las tutelas que se han tramitado sobre el tema del desplazamiento, inclusive la jurisprudencia sobre este aspecto ha tenido particular importancia a partir del año 2000.

c. La tutela es el medio idóneo y eficaz porque se trata de proteger en forma urgente e inmediata los derechos fundamentales de personas que requieren salvar su vida y tener acceso a condiciones que les permitan una vida digna. La tutela ha resultado ser un mecanismo eficaz y por ello, aún si procedieran las acciones de cumplimiento o populares, no hay duda que sería preferente porque en el desplazamiento lo notorio es la violación de varios derechos fundamentales que requieren protección inmediata.

Otro punto a definir es si tratándose de un grupo numeroso de personas se pudiera estar ante una acción de grupo o popular. Lo primero que hay que decir es que la acción de grupo es exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios, algo que no se ha planteado en el presente caso.” (Fundamento Jurídico 4)

De igual forma, en esa decisión también se precisó que aún cuando procedieran las acciones populares, tendría primero cabida la acción de tutela, si existe conexidad con algún derecho fundamental individualizado y probado¹⁰.

El caso concreto

Derechos fundamentales vulnerados.

29. De acuerdo a lo dicho, el Defensor del Pueblo actúa en representación de 17 familias compuestas por 20 adultos y 53 menores de edad, quienes por causa de la violencia tuvieron

que trasladarse e instalarse en la ciudad de Florencia. Estas familias crearon un asentamiento en la rivera de las quebradas “La Perdiz” y “La Sardina”, terrenos que, de acuerdo a los criterios del acuerdo No. 18 de 2000 “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial (POT) del municipio de Florencia - Caquetá” son zonas de riesgo por inundación o deslizamiento.

30. Como ha sido precisado, el desplazamiento forzado de personas vulnera una multiplicidad de derechos fundamentales, dentro de los cuales cabe destacar el derecho a la vida, la libre circulación, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación y la vivienda en condiciones dignas. Para evitar el agravamiento de estas situaciones, fue proferida la ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

En el artículo 15 de la referida disposición, se prevé que el Gobierno Nacional iniciará directamente las acciones inmediatas para 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.”

31. Como puede inferirse de la disposición antes citada, la coordinación del cumplimiento de estas funciones ha sido radicada en cabeza del Gobierno Nacional, quien actúa a través de la Red de Solidaridad Social. Esa entidad, manifiesta que ha venido cumpliendo con la ayuda humanitaria de emergencia, a través de la provisión de “alimentos, apoyo para alojamiento y los correspondientes kits”, para lo cual adjuntan un oficio en el cual hacen una relación detallada de la atención brindada. De igual forma, en los testimonios recibidos por el juzgado de primera instancia, puede corroborarse que en algunos casos ha sido recibida esa atención.

32. Sin embargo, la petición principal de los accionantes tiene que ver con la situación de indefensión en la cual se ven comprometidos, por estar habitando una zona de riesgo. En este punto, no resulta aceptable que una entidad del Estado asegure brindar apoyo para alojamiento, en un territorio que ha sido declarado como zona de riesgo por inundación o deslizamiento. En estos casos, en virtud de la posición de garante que tienen estas

instituciones, su deber consiste en brindar el alojamiento transitorio en condiciones dignas, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

33. Es cierto que la función de la Red de Solidaridad Social, consiste en coordinar con las entidades ejecutoras la atención de la población desplazada. Pero no es menos cierto también, que es la institución gubernamental encargada de brindar la atención humanitaria de emergencia, con la cual mitigar el impacto sobre las personas que se han visto en la necesidad de migrar de sus lugares de origen. En la sentencia T-098 de 2002, la Corte señaló que “la Red de Solidaridad Social es una entidad coordinadora, las medidas que proponga, diseñe, promueva, propicie, concerte o coordine deben cristalizarse en primer lugar en la atención humanitaria de emergencia.” (Fundamento jurídico 5.6). Y si bien esta atención está prevista en el artículo 15 de la ley 387 de 1997 para un máximo de tres meses, prorrogable excepcionalmente por otros tres mas, mal puede predicarse que una vez transcurrido ese tiempo, cesa la obligación, la posición de garante y el deber de brindar atención y protección a esta población desplazada.

34. Lo anterior toma más fuerza si se tiene en cuenta que las ordenes de desalojo no pueden ser suspendidas o prorrogadas, tal y como lo solicitó el Defensor del Pueblo a la Alcaldía de Florencia. Al respecto, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que “no es posible que el juez constitucional entre a tomar medidas en relación con el proceso policivo que concluyó con la orden de desalojo de los ocupantes del predio. No sólo por cuanto se trata de una decisión legítima adoptada por autoridad competente en ejercicio de funciones atribuidas por el ordenamiento positivo para la defensa de los derechos constitucionales sino además, porque de las pruebas aportadas a este proceso se extrae que la demandante no acreditó tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión”¹¹. Mas aún, si la zona del asentamiento ha sido declarada como de riesgo, la suspensión de las ordenes de desalojo no protegerían a las personas allí asentadas, sino que por el contrario, prolongarían el peligro al que se ven expuestas, en la eventualidad de una inundación o un deslizamiento. Así lo señaló también la Corte en la sentencia SU 1150 de 2002:

“La Defensora del Pueblo de Antioquia, actora dentro del proceso, solicitó que se suspendiera la orden de desalojo proferida contra las familias desplazadas por la violencia que ocuparon el terreno de CORVIDE. Sin embargo distintas autoridades dan cuenta de que el terreno en el cual se asentaron las familias había sido declarado como de alto riesgo de deslizamiento. En

estas circunstancias, admitir la solicitud de la actora significaría que el Estado pusiera conscientemente en riesgo la vida e integridad persona, un resultado que evidentemente choca contra las obligaciones del Estado para con los asociados” (Subrayado fuera de texto)

35. Por las razones anteriormente expuestas, se protegerá el derecho a la vida, la integridad personal y la dignidad humana de los accionantes. Por tanto, se ordenará a la Red de Solidaridad Social - Unidad Territorial Caquetá, que en un plazo no mayor a un (1) mes, brinde albergue temporal a las familias en cuyo nombre fue instaurada la presente acción de tutela. Adicionalmente, se dispondrá que estas familias deberán ser beneficiadas con los distintos programas existentes para la asistencia a los desplazados por la violencia. La Defensoría del Pueblo velará por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados, en relación con lo establecido en la presente sentencia.

36. De igual forma, se prevendrá a la Alcaldía Municipal de Florencia, a la Gobernación de Caquetá y al Instituto de Bienestar Familiar, para que colaboren con la Red de Solidaridad Social en las materias de su competencia, tendientes a brindar la protección integral a las familias desplazadas origen de la presente acción de tutela. Si bien es cierto que la atención de emergencia a la población desplazada está a cargo del Gobierno Nacional, la Alcaldía y la Gobernación también tienen obligaciones legales y constitucionales frente a estas personas, por lo cual deberán utilizar las herramientas que tienen a su alcance, para evitar el agravamiento de la situación de las familias accionantes.

III. DECISION

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Caquetá. En su lugar, CONCEDER la tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo del Caquetá en representación de 17 familias desplazadas por la violencia.

Segundo.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que en un término no mayor a un (1) mes, brinde albergue temporal a las familias en cuyo nombre fue instaurada la presente acción de tutela. Adicionalmente, esta entidad deberá realizar las gestiones necesarias tendientes a beneficiar con los distintos programas existentes para la asistencia a los desplazados por la

violencia. La Defensoría del Pueblo velará por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados, en relación con lo establecido en la presente sentencia

Tercero. PREVENIR a la Alcaldía Municipal de Florencia, a la Gobernación de Caquetá y al Instituto de Bienestar Familiar, para que colaboren con la Red de Solidaridad Social en las materias de su competencia, tendientes a brindar la protección integral a las familias desplazadas origen de la presente acción de tutela.

Cuarto- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencia T - 493 de 1993.

2 Cf. Sentencia C-225/95

3 Sentencia T - 227 de 1997.

4 En el mismo sentido puede consultarse la sentencia T - 1346 de 2001.

5 Sentencia SU 1150 de 2000, Fundamento Jurídico 33. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Cohen, Roberta/ Deng, Francis, (1998) Masses in flight: the global crisis of internal displacement. Brookings Institution Press, Washington, D.C. Citado también en la Sentencia SU - 1150 de 2000. (Fundamento jurídico 12)

7 Conferencia Episcopal “ Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia” Revista Javeriana N° 612, tomo 124, de marzo de 1995. Expediente T -2300.928. Sentencia SU 1150 de 2000

8 Art. 3. Ley 387 de 1997

9 Sobre la posición de garante pueden consultarse las siguientes sentencias: SU 1184 de 2001, T - 163 de 2003 y T - 686 de 2003.

10 Al respecto puede consultarse la sentencia T - 574 de 1996.

11 T - 1346 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil.