

Sentencia T-284/05

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Desplazada en representación de otros desplazados

Esta acción de tutela es improcedente por falta de legitimación activa de la actora para actuar en nombre y representación de los desplazados llegados a Ibagué.

DESPLAZADA-Improcedencia de tutela por cuanto no demostró ni siquiera sumariamente vulneración de derechos fundamentales

Referencia: expediente T-1013164

Acción de tutela instaurada por Alcira Pulido Ocampo contra la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente, Fonvivienda, la Gobernación del Tolima y la Alcaldía de Ibagué.

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil cinco (2005).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior de Ibagué, Sala de Decisión Penal, de fecha 11 de octubre de 2004, en la acción de tutela presentada por Alcira Pulido Ocampo contra la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente, Fonvivienda, la Gobernación del Tolima y la Alcaldía de Ibagué.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte, en auto de fecha 26 de noviembre de 2004 eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Hechos

La actora presentó un escrito extenso, en el que alude a temas generales sobre las normas que se han expedido en torno al desplazamiento, la situación general de los desplazados y sus opiniones personales sobre como se ha manejado este problema. Acompaño fotocopias de comunicaciones y respuestas que no fueron presentadas por la actora, ni dirigidas a ella, y que, además no están completas. (fls. Del 1 al 58).

De este escrito, se extracta, para lo que interesa a esta acción de tutela, lo que la actora informó sobre su situación particular en el siguiente sentido : afirma la actora que vivía en el municipio del Líbano, vereda Villa Nueva, hasta el día 17 de noviembre de 2003, fecha en la que se vio obligada a desplazarse a la ciudad de Ibagué, junto con su grupo familiar, compuesto por su esposo y tres hijos, quienes están bajo su responsabilidad. Tiene 24 años, está desempleada y no tiene nadie quien le ayude. Se hizo presente en la Red de Solidaridad de Ibagué, con el fin de quedar registrada en el registro nacional de desplazados, para recibir la ayuda del Estado. Manifiesta que le solicitó a la Red le colaborara en el proyecto para la estabilización socioeconómica, pero no ha tenido ninguna solución definitiva. Ni ninguna entidad ha cumplido lo ordenado por las normas creadas para ello, como son Bancoldex y FINAGRO. De la Red de Solidaridad recibió la ayuda humanitaria : tres mercados, colchonetas y equipo de cocina. Más adelante dice que se desempeña en varios oficios para sostener a su familia, pero que no cuenta con el apoyo de una entidad.

Afirma que a las entidades demandadas, mediante derechos de petición les ha solicitado el amparo de sus derechos fundamentales. Pero que señalan que no cuentan con los recursos presupuestales necesarios para garantizar soluciones definitivas, y que se les ha dado prioridad a las personas que han tutelado y ha salido beneficiadas con la acción. Opina que el Inurbe descarga su responsabilidad en Fonvivienda y ésta a su vez en las Cajas de Compensación.

En los puntos 1.5 y 1.7 manifiesta que representa a las personas desplazadas por la violencia que llegaron a Ibagué. Sin embargo, no acompañó poder para ello.

Pide que se protejan los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad, salud,

igualdad, libre desarrollo a la personalidad, honra, al no destierro, protección integral a la familia, protección de los derechos de los niños, adolescentes y ancianos, a la educación, a la salud y al saneamiento ambiental (acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica), al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, a la vivienda digna, a la integridad personal, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la ayuda para la estabilización socio económica, a la libre circulación dentro del territorio, a la verdad real y efectiva, al trabajo y a todos aquellos derechos conexos o amenazados por la acción u omisión en que están incurriendo los organismos estatales demandados. Que las entidades brinden atención inmediata de las necesidades de alimentación, vestuario, aseo personal, utensilios de cocina y habitación, conforme al Acuerdo 049 de 2001. Que las entidades demandadas brinden la oportunidad de recibir subsidios de vivienda.

## 2. Trámite procesal.

En auto de fecha 28 de septiembre de 2004, el Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal, admitió la demanda, ordenó notificarla a las entidades demandadas y les solicitó información sobre los hechos respectivos.

## 3. Respuestas que obran en el expediente.

3.1. La Red de Solidaridad Social señaló que la actora se encuentra incluida en el Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia, junto con su grupo familiar, desde el día 23 de diciembre de 2001.

Explicó lo relacionado a atención humanitaria de emergencia, los criterios para otorgar la ayuda : socorrer y asistir en la emergencia; atender y satisfacer necesidades de manera diferencial de acuerdo con la situación actual del individuo; prestar atención temporal e inmediata; disponibilidad presupuestal; complementariedad y cooperación. Señaló que la duración de la ayuda humanitaria de emergencia la establece la ley.

Respecto de la vivienda, la Red señaló que no es la entidad ejecutora de los programas que benefician a la población desplazada, sino que es la encargada de poner en marcha el sistema que está integrado por las entidades señaladas por el artículo 19 de la Ley 387 de

1997.

En cuanto al caso concreto de la actora, dijo :

“Para el caso que nos ocupa : a la señora Alcira Pulido Ocampo se le ha hecho entrega de la ayuda humanitaria consistente en : tres (3) meses de recursos para alojamiento representados en arriendos, los respectivos kit (sic) humanitarios (cocina, vajilla y aseo) y tres (3) meses de recursos para alimentación representados en mercados; es decir, que se le ha hecho entrega de la ayuda de forma completa en los términos de la Ley 387 de 1997.” (fl. 74)

(...)

Vistas así las cosas, queda establecido que la Red de Solidaridad NO tiene competencia para la entrega de viviendas, ni de subsidios para este propósito. Sin embargo, es un derecho con que cuentan el Actor, el cual requiere para su otorgamiento del trámite ante la Entidad competente, actualmente Fonvivienda y Cajas de Compensación Familiar. Por tal motivo, fue remitida a una reunión informativa con la presencia de las cajas de compensación de la regional, para que se informara de los respectivos trámites y la oferta existente en este componente, a pesar de ello no ha presentado la respectiva postulación a alguno de los subsidios. Es importante manifestar al despacho que es muy importante la cooperación del interesado a fin de que colabore con el mejoramiento y restablecimiento de su condición como persona en situación de desplazamiento, como lo preceptúa el artículo 18 del Decreto 2569 de 2000.” (fl. 76)

Finalmente señala :

“Se informa al Despacho, que en cumplimiento de la función Coordinadora del Sistema, la Red de Solidaridad Social junto con Bancoldex, se han realizado múltiples reuniones, cuyo resultado es la aprobación de un proyecto de Decreto, para que esta institución asuma las funciones del IFI, implementando una línea de crédito para proyectos productivos en el sector urbano. Como en el caso de la accionante la cual fue remitida a dos (2) reuniones informativas con la presencia del Banco Agrario; además revisada nuestra base de datos se logró establecer que la señora Pulido Ocampo no ha presentado iniciativa productiva alguna, ni siquiera dentro de la vigencia del acuerdo 049 de 2002.” (fl. 77)

3.2 La Gobernación del Tolima señaló que esta acción de tutela es improcedente contra la Gobernación, pues la función de llevar el registro de la población desplazada compete a la Red de Solidaridad Social. También le corresponde la coordinación con otras instituciones para estos efectos. Puso de presente toda la reglamentación vigente sobre el tema.

3.3 La Alcaldía de Ibagué también señaló la improcedencia de esta acción contra la Alcaldía, pues lo que se pretende es del resorte de la Red de Solidaridad Social. El municipio no tiene presupuesto de ingresos y gastos ni rubros presupuestales para la atención de los desplazados. No existe norma legal que permita a los municipios desarrollar acciones frente a la población desplazada.

Pone de presente que frente a los derechos que se invocan por parte de la actora y las pretensiones que se exponen, no se ha probado que hayan sido vulnerados por el municipio los derechos fundamentales de la demandante. Le corresponde a la Red de Solidaridad verificar si la actora tiene la condición de desplazada.

Sin embargo, señala que el municipio adelanta acciones para la población desplazada, a través de convenios de prestación de servicios con el Hospital San Francisco y con la Unidad de Salud de Ibagué, con recursos de la oferta del sistema de participaciones.

3.4 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que no ha incumplido con las normas que regulan sus funciones y competencia. Los giros se hacen a través de la Dirección General del Tesoro a la Red de Solidaridad Social, al Inurbe en liquidación y a Fonvivienda.

La Red de Solidaridad compromete apropiaciones, ordena gastos, expide actos administrativos de distribución y prioriza su propio presupuesto, y, con base en los giros que efectúa la Dirección General del Tesoro, sitúa los fondos necesarios para el pago de las obligaciones correspondientes a los programas de atención de la población desplazada. El Ministerio ha venido cumpliendo con los giros correspondientes, pues la entidad no puede desplazar la autoridad establecida por la ley en la ordenación del gasto.

3.5 El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pone de presente la normatividad vigente para señalar que quien gestiona y asigna los subsidios para la población en general y los desplazados, previo el lleno de los requisitos legales, es Fonvivienda.

También manifestó que la actora no probó la vulneración de los derechos que alega vulnerados.

3.6 La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se opuso a esta acción por falta de legitimación por pasiva de la Presidencia, pues según la ley, la Red de Solidaridad Social es la entidad coordinadora del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia.

#### 4. Sentencia que se revisa.

En sentencia del 11 de octubre de 2004, el Tribunal Superior del Ibagué, Sala de Decisión Penal, denegó por improcedente esta acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social y dispuso que no son sujetos de esta acción, las demás entidades demandadas. Sin embargo, para fines de orientación, indicó que la actora puede acudir al personero municipal o al defensor del pueblo para lo pretendido en la tutela.

Señaló que el conflicto que atraviesa el país con la población desplazada obliga a la intervención estatal a través de organismos especializados como la Red de Solidaridad Social, que es la encargada de brindar atención integral a estas personas.

En el caso que analiza, la Red informó que la demandante ha sido remitida a dos reuniones informativas con la presidencia del Banco Agrario, y que, además, revisada la base de datos, la actora no ha presentado iniciativa productiva alguna. Además, no demostró ni allegó prueba sumaria que hubiere hecho solicitud para acceder al plan de adquisición de vivienda.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de esta acción de tutela por falta de legitimidad de la parte activa. Improcedencia, también, en el caso concreto.

2.1 Como se advirtió en los antecedentes, el escrito de la actora plantea la situación general de la población desplazada que se encuentra en la ciudad de Ibagué y afirma que no ha recibido atención de ninguna de las entidades demandadas. En los puntos 1.5 y 1.7 del escrito expresa que representa a los desplazados por la violencia llegados a Ibagué. Sin embargo, no acompañó el respectivo poder para actuar en nombre de esta población en la presente demanda. Anexó fotocopia de la certificación suscrita por el señor Henry Rivera Acosta, representante de la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia - Asofadecol, en la que dice que la actora, Alcira Pulido Ocampo, está inscrita en dicha Asociación.

Como se observa, esta certificación en la que consta que está inscrita en una determinada Asociación, no lleva consigo la representación de las personas que la integran. Y, por consiguiente, la actora no está legitimada por este sólo hecho para iniciar una acción de tutela en nombre y representación de todos los desplazados que se encuentran en la ciudad de Ibagué.

Adicional a esto, la actora acompañó a su escrito fotocopias de comunicaciones dirigidas a entidades del Estado y las contestaciones a ellas, pero el peticionario de tales comunicaciones no es la actora de esta tutela, sino el señor Henry Rivera, quien las elevó en su condición de representante de la Federación de Desplazados del Tolima - Fedestol.

En conclusión, esta acción de tutela es improcedente por falta de legitimación activa de la actora para actuar en nombre y representación de los desplazados llegados a Ibagué.

Esto no significa que la Sala de Revisión de la Corte desconozca la dramática situación que vive la población desplazada por la violencia en el país, situación que fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, MP, doctor Manuel José Cepeda Espinosa, en forma integral, en especial sobre la respuesta que el Estado le ha dado a este grave problema, que la llevó a hacer la declaración formal de la existencia de un estado de cosas inconstitucional, relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y en la que se ordenó a las autoridades nacionales y territoriales, dentro de sus competencias, adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas, dentro de los plazos indicados en la misma providencia.

2.2 En cuanto a la acción de tutela en nombre propio que presenta la actora, hay que señalar que haciendo caso omiso a las imprecisiones que allí consagró, pues, manifestó que el 17 de

noviembre de 2003 se vio obligada a desplazarse del municipio de el Líbano, vereda Villa Nueva, a la ciudad de Ibagué, pero la Red de Solidaridad Social informó que la actora y su grupo familiar están incluidos en el Registro Nacional de la Población Desplazada por la Violencia, desde el día 23 de diciembre de 2001. Así mismo, afirmó que se encuentra desempleada, pero en el mismo escrito, más adelante (fl. 3), señala que se desempeña en varios oficios para poder sostener a su familia, pero no cuenta con el apoyo de ninguna entidad.

Haciendo, entonces, salvedad de las generalidades que tiene el escrito de tutela, y de muchas impresiones en que incurre sobre el objeto concreto de la presente acción, esta Sala de Revisión al tratar de concretar en dónde se encuentra la vulneración de derechos fundamentales de la actora, considera que corresponden a la siguiente situación :

La actora y su grupo familiar se encuentran en el Registro Nacional de Población Desplazada por la violencia, expedido por la Red de Solidaridad Social, desde el 23 de diciembre de 2001. En su escrito señala que si bien ha recibido la ayuda humanitaria : 3 mercados, colchonetas y equipo de cocina, en repetidas ocasiones le solicitó a la Red de Solidaridad Social que le colabore en el proyecto productivo para la estabilización socioeconómica, pero no ha tenido ninguna solución definitiva. También, que se le vulnera el derecho de tener una vivienda digna, pues no ha accedido a los subsidios de vivienda.

Sobre estos puntos, la Red de Solidaridad Social, en la comunicación dirigida al Tribunal con ocasión de esta tutela, informó que la actora fue remitida a reuniones informativas con el Banco Agrario, Fonvivienda y Cajas de Compensación de la región, para que se informara de los trámites y de la oferta existente, pero no ha presentado la respectiva postulación a alguno de los subsidios. También señaló la Red que revisada la base de datos “se logró establecer que la señora Pulido Ocampo no ha representado iniciativa productiva alguna, ni siquiera dentro de la vigencia del acuerdo 049 de 2002.” (fl. 77)

De acuerdo con lo anterior, se concluye que la demandante no demostró siquiera sumariamente, la vulneración de derechos fundamentales por parte de las entidades demandadas, y a esta misma conclusión llegó el Tribunal en la sentencia que se revisa.

Por consiguiente se denegará esta acción de tutela y se confirmará la sentencia en revisión.

RESUELVE :

Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Ibagué, Sala de Decisión Penal, de fecha 11 de octubre de 2004, en la acción de tutela instaurada por Alcira Pulido Ocampo contra la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente, Fonvivienda, la Gobernación del Tolima y la Alcaldía de Ibagué.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General