

DESPLAZADOS INTERNOS

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deberes de la comunidad y del Estado

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Trato digno/INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS Y PRESUNCION DE BUENA FE/RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y DESPLAZADOS-Protección

No resulta aceptable que la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de coordinar la asistencia a la población desplazada, en el caso cuyo estudio ocupa a la Sala, haya circunscrito su compromiso institucional con la actora y su familia, al registro de ésta en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y que ignore i) que el grupo en comento no recibe atención en salud, ii) que la señora Reinoso no haya logrado solventar su programa de vivienda, y iii) que la actora no cuenta con recursos para atender su subsistencia y la de su familia, porque no ha tenido acceso a un proyecto productivo. De tal manera que la decisión de instancia, en cuanto denegó el amparo constitucional impetrado y además sancionó a la tutelante deberá revocarse; para, en su lugar, ordenar a la Red de Solidaridad Social que efectivamente asista, oriente, asesore y acompañe a la Señora Reina María Reinoso a fin de que ésta y su grupo familiar reciban de parte del Estado los cuidados que requieren, con el concurso de las otras entidades accionadas, porque aliviar el problema del desplazamiento compete a todas y cada una de las autoridades estatales.

JUEZ DE TUTELA-No puede endilgar actuación temeraria

ACCION DE TUTELA TEMERARIA POR DESPLAZADO-No puede imponerse sanción si el juez no cumple condiciones/ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Improcedencia de la sanción

El Fallador de instancia no le puede endilgar actuación temeraria alguna i) sin haberla oído al respecto, y ii) sin haber indagado sobre su situación y la de su familia, y tampoco respecto de las circunstancias que rodearon la presentación de las dos acciones -según la accionada con la asesoría de profesionales del derecho, que habitualmente asesoran a la población desplazada, a quienes nombra expresamente-. Además, cabe recordar, que cuando el presunto infractor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es una persona en estado de

especial vulnerabilidad e indefensión, como lo están los afectados por desplazamiento forzado, en especial los niños, las mujeres y los ancianos, el Juez constitucional deberá ser en extremo cuidadoso antes de negarles la protección constitucional, cuando advierte que sus derechos constitucionales están siendo conculcados, porque su proceder podría dejar a los afectados desprovistos de amparo, a la luz de la jurisprudencia constitucional al respecto.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA Y BUENA FE DE DESPLAZADO

La Carta Política presume la buena fe en todas las actuaciones de los asociados, inclusive en aquellas que fungen como contrarias a derecho y por ende sancionables, porque el artículo 29 del mismo ordenamiento establece la presunción de inocencia y la necesidad de desvirtuarla en todos los casos, con sujeción a las reglas de cada juicio y al derecho de defensa. De tal suerte, que como está comprobado que la actora y su grupo familiar fueron desplazados por la violencia y no están siendo asistidos, como les corresponde, la sentencia de instancia será revocada, para en su lugar ordenar a la Red de Solidaridad coordinar efectivamente la atención que requiere la demandante, sus cuatro hijos y su esposo, en todos los órdenes. Aunque la accionante haya presentado dos demandas, con igual contenido ante dos autoridades judiciales competentes, porque, así el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 prevea el rechazo de las dos peticiones, y el Código de Procedimiento Civil la imposición de sanciones pecuniarias para repeler la deslealtad procesal, la actora no fue oída respecto de la acusación de temeridad que se le imputa, y no pudo, en consecuencia, ejercer su derecho a la defensa.

Acción de tutela instaurada por Reina María Reinoso contra la Red de Solidaridad Social y otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Araujo Rentería, Alvaro Tafur Galvis, y Clara Inés Vargas Hernández en ejercicio de su

competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, respecto del amparo constitucional demandado por Reina María Reinoso VILLABÓN contra la Red de Solidaridad Social y otros.

I. ANTECEDENTES

La accionante interpuso acción de tutela en contra de la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Inurbe invocando sus derechos fundamentales a la vida, a la intimidad personal y familiar, a la dignidad humana, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra, al trabajo, al no destierro, a la protección integral de la familia y a la vivienda digna, porque a pesar de estar inscrita en el Registro Único de Población Desplazada las accionadas no le han prestado la asistencia humanitaria de emergencia integral, reubicación o retorno en condiciones de seguridad y consolidación socio económica, a que tiene derecho.

La señora Reinoso Villabón acusa a las entidades accionadas de actuar de manera negligente y omisiva, frente a su situación de desplazada y madre cabeza de familia, y demanda la protección del Juez constitucional, a fin de que se emitan las órdenes correspondientes.

1. Hechos

De las pruebas aportadas al expediente se puede tener como cierto que la señora Reina María Reinoso y su grupo familiar figuran inscritos, desde el 23 de junio de 2002, en el Registro Único de Población Desplazada.

- Aduce la actora que, junto con su compañero y cuatro hijos menores, vivía de la siembra de café en una finca ubicada en el municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, donde “le llegaron dos señores y se presentaron como miembros de grupos subversivos a la finca y le dijeron que no podía seguir recogiendo la cosecha, que por el contrario teníamos que desocupar la finca porque ellos se iban a pasar a vivir a nuestra finca”.

- Explica que “en ese momento no teníamos para donde coger luego volvieron y nos manifestaron de nuevo que no daban mas plazo que si nos volvían a encontrar no respondían por nuestras vidas, ante esta amenaza nos tocó dejar todo abandonado”.
- Agrega que “nos dio muy duro porque nosotros hemos sido toda una vida muy pobres vivíamos de los que nos diera la finca y nosotros no teníamos a donde coger”.
- Relata que “le contamos a un señor y nos trajo gratis a Ibagué y llegamos donde un conocido”, a quien “no le pudimos colaborar en nada en lo económico, porque no teníamos con que”.
- Destaca que “rara vez me sale trabajo por días en lavadas y planchadas, pero cuando no me dan me toca aguantar hambre (..) ya hemos rebajado de peso y me siento muy preocupada que me pueda enfermar peor (..)”.
- Asegura que “a mi sola me toca todo, pues mi esposo está enfermo y está incapacitado para trabajar”.
- Sostiene haber acudido al Hospital Federico Lleras Acosta, en demanda de atención en salud, para sí y para su familia, pero afirma que el servicio les fue negado “pues le dicen a uno que no están atendiendo a la población desplazada que porque el gobierno no le han pagado a esa institución los dineros”.
- Expone, haber acudido a distintas entidades estatales en demanda de ayuda, “desde cuando salí desplazada y me tienen con que ya casi me visitan que porque ya salí en lista, pero la verdad es que me tienen con la misma respuesta desde que estoy pidiendo mis ayudas humanitarias”.

Entre las peticiones presentadas, enfatiza que acudió a la Red de Solidaridad Social, sin respuesta, y al INURBE, entidad donde se le informó que debía dirigirse a las Cajas de Compensación, “y me dirigí allí y me dijeron que no había presupuesto para los desplazados”.

Al mismo tiempo relata que “me dirigí ante la ONG POR UN MEJOR VIVIR, con el fin de pasar mi proyecto productivo, pues la expectativa era que me dieran unos medios económicos para satisfacer mis necesidades básicas y la de mi familia, esto es llevando a cabo una actividad

comercial para poder subsistir, pero la realidad fue otra, de la expectativa que tenía, todo esta (sic) en sufrimiento en espera, pues en reiteradas ocasiones me dirigí ante esta entidad y la respuesta era siempre que tenía que entutelar para que el proyecto productivo fuera materializado...”.

- Finalmente, pone de presente el rechazo social del que está siendo víctima, y su desesperanza “porque la gente que sabe que soy desplazada me cierra las puertas y no me da trabajo no se porque (sic) si soy víctima de la violencia (..) yo la verdad estoy desesperada y no sé que hacer, señor magistrado ayúdeme y socárrame por favor ¡indíqueme que camino seguir porque estoy desesperada.”.

2. Intervención de las entidades accionadas

El 17 de febrero del año en curso, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial avocó el conocimiento de la acción que se revisa y dispuso comunicar su iniciación a las entidades accionadas, a fin de que informaran al despacho sobre los requerimientos de la actora; no obstante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público guardó silencio.

2.1 Contestación de la Red de Solidaridad Social

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad con sede en Bogotá, sostuvo que con anterioridad a la acción de tutela de la referencia, en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima, fue radicada una demanda de tutela –aún sin resolver-, presentada por la misma accionada, en la que expone la misma situación y demanda igual protección.

En tal sentido, asegura, que mediante escrito del 30 de enero de 2003, dio contestación a la primera demanda, poniendo de presente que la entidad que representa no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

Respecto de la situación de la actora, la funcionaria en mención aporta un escrito, emitido por la Coordinadora de la Unidad Territorial Tolima, en el que ésta funcionaria informa:

- Que la señora Reina María Reinoso y su grupo familiar, aparecen inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, desde el 23 de julio de 2002.

-Que según el listado de asignación de ayuda humanitaria, que lleva la Pastoral Social de Ibagué, la accionante “(..) está recibiendo la Ayuda Humanitaria conforme a los término (sic) de ley.

-Que por el hecho de la inscripción “todo desplazado, que requiere atención en salud, es remitido mediante oficio por parte de la Red de Solidaridad Social”.

- Que su labor como entidad del Estado se circunscribe a la “coordinación” de las demás entidades encargadas de ejecutar los programas para desplazados.

Y que “actualmente la Red de Solidaridad Social, no cuenta con la disponibilidad presupuestal para financiar ningún proyecto productivo”; pero que la accionante puede acudir en demanda de asesoría y orientación ante el IFI, FINAGRO, y el BANCO AGRARIO, entidades que “están suministrando líneas de crédito (..) para financiar proyectos productivos”.

2.2 Respuesta del INURBE

El Asesor Jurídico del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Regional Tolima juzga improcedente el amparo constitucional a la vivienda digna, que demanda la actora, toda vez que el otorgamiento de subsidios depende del cumplimiento de determinados requisitos y de la disponibilidad de los recursos, por parte de la entidad.

Agrega que en los términos de la Ley 387 de 1997, la entidad que representa no presta ayuda humanitaria a la población desplazada, tampoco le asigna dineros para proyectos productivos, y no se encarga de dotarla de alojamiento;

labor ésta encomendada a la Red de Solidaridad Social, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la entidad, y previo el cumplimiento de los requisitos de ley.

Advierte, que las acciones de tutela promovidas por las personas desplazadas por la violencia, con miras a la asignación de subsidios de vivienda, deben promoverse contra las Cajas de Compensación Familiar, a quienes conforme las “nuevas disposiciones del Gobierno Nacional”, les compete tramitar dichos subsidios.

3. Material probatorio

3.1 Fotocopia de la Constancia Secretarial de 28 de febrero de 2003, emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima, que da cuenta de la decisión adoptada el 7 del mismo mes y año para resolver la acción interpuesta por la accionante, a fin de demandar la misma protección, como sigue -folio26-:

3.1 Fotocopia de la Constancia Secretarial de 28 de febrero de 2003, emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima, que da cuenta de la decisión adoptada el 7 del mismo mes y año para resolver la acción interpuesta por la accionante, a fin de demandar la misma protección, como sigue -folio26-:

“CONSTANCIA SECRETARIA: Al Despacho de la Honorable Magistrado CECILIA ROJAS DE OSORIO la presente Acción de Tutela informando que en la fecha se llamó al abonado telefónico Nro. 2617490 correspondiente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura Seccional Tolima, fui atendida por la Doctora MARCELA VILLALOBOS Secretaria de esa, informando que efectivamente en esa Corporación se tramitó la Demanda de Acción de Tutela Nro. 017 promovida por la señora REINA MARÍA REINOSO contra la Red de Solidaridad Social y Otros, con ponencia del Honorable Magistrado RENE TITO RAMÍREZ RIVERA, resolvió DECLARARLA improcedente el 7 de febrero de año en curso, el 13 del mismo mes y año la remitieron a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión”.

3.2 Copia de la acción de tutela instaurada por la señora Reina María Reinoso en contra de la Red de Solidaridad Social y otros, de que da cuenta el anterior informe -folios 27 a 33-.

3.3 Fotocopia de la primera hoja del escrito dirigido a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima, mediante el cual la Red de Solidaridad Social, contestó la demanda referida en el numeral anterior -folio 18-.

4. Decisión objeto de revisión

4.1. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué resolvió “despachar desfavorablemente” la acción, y condenar a la accionante “por haber incurrido en temeridad al instaurar la presente tutela, al valor correspondiente de diez (10 salarios mínimos mensuales vigentes (..)”.

Expone el Fallador de instancia que la señora Reina María presentó dos demandas, con igual

contenido, la primera de ellas ante la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima, y la Segunda ante la Sala en cita, en contra de la mismas entidades y con idéntico propósito.

Estima la Sala Penal en comento, que la conducta de la señora Reinoso Villabón vulnera el principio de buena fe, porque dentro del trámite a que dio lugar la segunda acción, actualmente en revisión, afirmó, “bajo la gravedad de juramento”, no haber instaurado otra acción de igual naturaleza y sobre el mismo asunto, ante otra autoridad judicial.

En suma, el juzgador de instancia considera que los motivos antes expuestos son suficientes para imponer a la accionante, de conformidad con los artículos 72 y 73 del C.P.C., la sanción pecuniaria a que se hace referencia, a favor del Consejo Seccional de la Judicatura de Ibagué (sic).

4.2 En escrito adiado el 18 de marzo de 2003, dirigido a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, la accionante solicita revocar la sanción pecuniaria que le fue impuesta.

Expone, como fundamentos de su petición, i) que “a duras penas estudié hasta segundo grado de educación básica primaria y por lo tanto ignoro por completo las leyes y normas que rigen el derecho colombiano”; ii) que junto con otros desplazados, asentados en la ciudad de Ibagué, “conferí poder a dos abogadas acreditadas, llamadas ANA MILENA RIVERA y ZULIA YADIRA VARGAS, tituladas y en ejercicio y debidamente inscritas”, quienes incoaron la primera tutela; y ii) que se limitó a firmar “después lo que parece ser una segunda tutela, por supuesto confiando yo en el saber y conocimiento de las dos profesionales del derecho (por algo son abogadas), y sin sospechar ni remotamente que tal acto me acarrearía sanción”.

Para concluir invoca su “total y absoluto desconocimiento de la ley en esta materia y en general de todo el derecho colombiano”, insiste en que no puede ser sancionada porque “jamás fue mi intención de incurrir en temeridad y por la tanto alego a favor mi buena fe”, y destaca que de “existir agentes responsables indudablemente tienen que ser las propias abogadas y no yo, una pobre e ignorante mujer”.

Finalmente se declara “en la más absoluta pobreza e insolvencia económica para sufragar la

sanción”.

No obstante, la Magistrada Cecilia Rojas de Osorio, en consideración a su presentación extemporánea, negó el recurso a que se hace referencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las decisiones de instancia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de 15 de mayo de 2003, expedido por la Sala Número Cinco de esta Corporación.

2. Problema jurídico planteado

Corresponde a esta Sala revisar la sentencia proferida por la Sala Penal de H. Tribunal Superior de Ibagué, que decidió la acción de tutela promovida por la señora Reina María Reinoso Villabón contra la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y el INURBE.

Ahora bien, como quedó anotado, la Sala en cita negó la protección constitucional invocada por la actora, fundada en que la señora Reinoso Villabón presentó dos demandas con igual contenido, en las que solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la intimidad personal y familiar, al buen nombre, a la dignidad humana, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra, al trabajo, al no destierro, a la protección integral de la familia y a la vivienda digna, dada su condición de mujer cabeza de familia, desplazada por la violencia, que no ha recibido la ayuda que demanda su situación.

Se requiere en consecuencia considerar los planteamientos del Fallador de instancia, como quiera que éste sostiene que al tenor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 la pretensión de amparo invocada por la accionante, amén de tener que despacharse desfavorablemente, comporta temeridad en la actuación, y da lugar a condenar a la accionante al pago de salarios mínimos mensuales vigentes, que deberá consignar a órdenes del Consejo Seccional de la Judicatura de Ibagué.

Para el efecto se debe reiterar la jurisprudencia de esta Corporación i) relativa al tratamiento especial que demanda la población desplazada, en especial las mujeres y los niños, y ii) atinente al postulado de la buena fe y la temeridad en sede de tutela.

3. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 Contexto socio – cultural de la población desplazada por la violencia. Perspectivas de género en la atención de la población afectada

La jurisprudencia de esta Corporación se ha detenido en las condiciones de la población rural del país, y ha destacado cómo las condiciones socioculturales del campesinado, así otrora no fueran las mejores, han sido trastocadas por la violencia que ha irrumpido en el campo, generando zozobra y desarraigo en la población y condenándola al destierro, a cambio de proteger su vida y su integridad.

De ahí que esta Corporación haya considerado que no cabe discusión sobre la “violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar”¹, cuyo estado de vulnerabilidad e indefensión es evidente², al punto que ha reclamado para éstas, de la ciudadanía, pero en especial de los organismos y funcionarios estatales, un trato que se compadezca con su situación y contribuya eficazmente a solventarla³.

Además de los efectos devastadores del tejido social de quienes se ven intempestivamente compelidos a dejarlo todo, para defender su vida e integridad, la Corte ha considerado la proyección adversa del sentimiento de pérdida, incertidumbre, y frustración que el desarraigo genera, en cuanto éste impide a los afectados reconstruir su vida familiar, social, cultural, psicológica y económica⁴.

La Sala Sexta de Revisión, en reciente decisión, consideró otros factores que igualmente reflejan la situación de incertidumbre y desolación de la población desplazada, e influyen en su comportamiento, dijo la Corte i) que en general se trata de personas que “provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua”; y ii) precisó que las experiencias vividas les infunden una profunda desconfianza institucional⁵.

Limitantes y estado que se evidencian, cuando deben acudir ante las autoridades, inclusive en demanda de protección, al punto que no es dable exigirles ecuanimidad y mesura en sus

peticiones.

También la Corte ha destacado que las heridas físicas y afectivas generadas por el desplazamiento, comportan traumas de toda índole de difícil recuperación, los que se agravan al tener que soportar las escasas o nulas posibilidades de acceder a una vida digna, que les ofrecen las ciudades⁶, que los albergan en condiciones de hacinamiento e indigencia.

3.2 Así mismo, habrá de señalarse que el desplazamiento –de acuerdo con los estudios realizados al respecto⁷– conlleva abruptos cambios psicológicos y culturales en las mujeres, debido a que a éstas a menudo les corresponde asumir solas la reconstrucción del hogar en todos los órdenes, y ser el apoyo de los hombres enfermos e incapacitados, no pocas veces en razón de los mismos hechos que dieron lugar al desplazamiento, como también de niños y ancianos, atemorizados e inermes⁸.

Ahora bien, el documento internacional que revela con especificidad los problemas de la población desplazada y demanda soluciones acordes con la realidad, es el informe del Representante del Secretario General, elaborado conforme a la resolución 1999/47 de la Comisión de Derechos Humanos⁹; documento éste que insta a los gobiernos a solventar los problemas de las mujeres y los niños víctimas del desalojo forzado en zonas de conflicto, mediante soluciones de género, capaces de solventarlos –Principios 3° y 4°–.

Al respecto, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, en el informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en su 57° periodo de sesiones, recomienda:

“Las experiencias en tiempo de guerra y las necesidades posteriores a los conflictos de las mujeres y las niñas deberán tomarse plenamente en cuenta en la formulación de los planes de repatriación y reasentamiento, así como en los programas de desmovilización, rehabilitación, reintegración y reconstrucción posteriores al conflicto. Además:

a) Los programas de rehabilitación deberán tener en cuenta el carácter a menudo generalizado de la agresión sexual y la violación y se formularán programas para resolver necesidades concretas de los supervivientes de la agresión sexual.

b) Deberán elaborarse programas que aborden las necesidades especiales de las mujeres ex

combatientes;

c) Se deberán llevar a cabo también esfuerzos especiales para garantizar que los intereses de seguridad y subsistencia de todas las viudas de la guerra y otras mujeres jefas de hogar se atiendan debidamente¹⁰.

También la Relatora en comentario se duele de que “las mujeres y los niños, que son la gran mayoría de los desplazados internos [no] reciban asistencia adecuada”, e insiste en llamar la atención sobre la necesidad de que en todos los aspectos de los conflictos, en especial en su fase ulterior -concepción y construcción de refugios, programas de atención, y distribución de ayuda- los Estados “aborden las necesidades especiales de las mujeres y se tengan en cuenta sus experiencias concretas en tiempo de guerra”¹¹.

En relación con la situación de la mujer en nuestro país, y con clara referencia al conflicto armado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda al Estado garantizar el acceso de las mujeres amenazadas por la violencia a medidas especiales para proteger su integridad física y mental; y la Relatora Especial de la Mujer, entre otras recomendaciones, considera prioritario “mejorar la condición jurídica y social de la mujer rural, en particular entre las poblaciones desplazadas (..) con miras a mejorar los indicadores relativos a la salud, la educación y la calidad de vida de éstas”.¹²

3.2 Sin valorar las circunstancias específicas, no se puede calificar una actuación como temeraria

3.2.1 Esta Corporación en reiterada jurisprudencia se ha detenido en las cargas que comporta el ejercicio de todo derecho, en especial las atinentes a la utilización de los procedimientos constitucionales y legales, previstos en el ordenamiento para su efectividad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 83 y 95 de la Constitución Política¹³.

Se han considerado entonces, contrarias al ordenamiento constitucional, las prácticas abusivas en materia de acceso a la justicia, entre éstas el desmesurado e indebido ejercicio de la acción de tutela, y así mismo se ha recordado a los jueces de instancia su deber de reprender las prácticas indebidas, imponiendo para el efecto las sanciones previstas en la ley, con miras a preservar la naturaleza y la eficacia de la acción constitucional.

En ese contexto, esta Corporación declaró conforme a la Carta la expresión actuación temeraria, contenida en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, disposición que determina el rechazo o la decisión desfavorable de todas las solicitudes, cuando una acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante antes varios jueces o tribunales, sin motivo expresamente justificado¹⁴.

En suma son tres los requisitos que deberán cumplirse para que dos o más acciones de tutela se consideren temerarias y sean rechazadas.

-La formulación de más de una demanda, con miras a obtener la misma protección, fundada en igual situación fáctica.

-Que la demanda sea presentada por la misma persona, o por su representante.

-Que la reiterada pretensión de amparo, se realice sin motivo expresamente justificado.

3.2.2 El Capítulo VI, del Título VI del Código de Procedimiento Civil desarrolla los deberes y responsabilidades de las partes, de los apoderados y de los terceros dentro de los procedimientos que se adelantan ante la jurisdicción civil, para el efecto relaciona las actuaciones que deberán considerarse temerarias o de mala fe, y destaca que éstas generan responsabilidad patrimonial. Señala también el procedimiento para la liquidación de los perjuicios que quienes incurren dichas actuaciones deberán reconocer al afectado; y fija una multa de entre 10 y 20 salarios mínimos, que sin perjuicio de la indemnización se impondrá a cada uno de los infractores –artículos 72, 73 y 74-.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la actuación prevista en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 condicen con las conductas que el artículo 74 del estatuto procesal civil describe y sanciona, y ha concluido que el Juez constitucional, amén de rechazar todas las solicitudes de protección que cumplen las previsiones del artículo 38 en mención, deberá sancionar pecuniariamente a los responsables, en los términos del artículo 73 de la misma normatividad, cuando la presentación de más de una amparo constitucional por los mismos hechos y con igual pretensión i) envuelva una actuación “torticera”¹⁵; ii) denoten el propósito desleal “de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”,¹⁶ iii) deje al descubierto un abuso deliberado del derecho de acción,¹⁷ o iv) que asalte “la buena fe de los administradores de justicia.”¹⁸

Con todo la jurisprudencia ha señalado que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de suerte que, en este caso, como en todos aquellos en los que las autoridades pretenden desvirtuarla, resulta imperativo demostrar que se incurrió, real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento, porque la reiteración de solicitudes de amparo no tiene justificación¹⁹.

De modo que la aplicación del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 exige al fallador detenerse en las circunstancias específicas que rodearon la presentación de dos o más demandas de tutela, por la misma persona o su representante, en solicitud de igual protección a fin de establecer si el accionante incurrió efectivamente en una actuación contraria a derecho.

4. El caso concreto

4.1. La señora Reina María Reinoso, es una campesina colombiana, quien debió dejar su pequeña finca cafetera, ubicada en el municipio de San Antonio (T.) y refugiarse en la ciudad de Ibagué, en compañía de cuatro hijos y su esposo enfermo.

No indaga el Fallador de tutela las condiciones en que se produjo el desplazamiento de la señora Reinoso Villabón y de su familia, las edades de los hijos, ni su estado de salud y escolaridad, tampoco conoce las circunstancias en que viven actualmente en la ciudad de Ibagué.

La falta de conocimiento de la situación de la familia en comento no sólo puede predicarse de la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué, sino también de la Red de Solidaridad Social, entidad que se limita a manifestar que en los informes de la Pastoral Social de Ibagué figura que la actora recibe ayuda humanitaria, aunque no conoce en qué consiste, y quien se la brinda; sin perjuicio de ser la entidad estatal encargada de coordinar la atención a los desplazados.

Ahora bien, esta Corporación ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si “no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que

abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”²⁰.

Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades.

De tal manera que no resulta aceptable que la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de coordinar la asistencia a la población desplazada, en el caso cuyo estudio ocupa a la Sala, haya circunscrito su compromiso institucional con la actora y su familia, al registro de ésta en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y que ignore i) que el grupo en comento no recibe atención en salud, ii) que la señora Reinoso no haya logrado solventar su programa de vivienda, y iii) que la actora no cuenta con recursos para atender su subsistencia y la de su familia, porque no ha tenido acceso a un proyecto productivo.

De tal manera que la decisión de instancia, en cuanto denegó el amparo constitucional impetrado y además sancionó a la tutelante deberá revocarse; para, en su lugar, ordenar a la Red de Solidaridad Social que efectivamente asista, oriente, asesore y acompañe a la Señora Reina María Reinoso a fin de que ésta y su grupo familiar reciban de parte del Estado los cuidados que requieren, con el concurso de las otras entidades accionadas, porque aliviar el problema del desplazamiento compete a todas y cada una de las autoridades estatales.

4.2 Lo expuesto, porque a la actora, el Fallador de instancia no le puede endilgar actuación temeraria alguna i) sin haberla oído al respecto, y ii) sin haber indagado sobre su situación y la de su familia, y tampoco respecto de las circunstancias que rodearon la presentación de las dos acciones -según la accionada con la asesoría de profesionales del derecho, que habitualmente asesoran a la población desplazada, a quienes nombra expresamente-.

Además, cabe recordar, que cuando el presunto infractor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es una persona en estado de especial vulnerabilidad e indefensión, como lo están los afectados por desplazamiento forzado, en especial los niños, las mujeres y los ancianos, el Juez constitucional deberá ser en extremo cuidadoso antes de negarles la protección constitucional, cuando advierte que sus derechos constitucionales están siendo conculcados, porque su proceder podría dejar a los afectados desprovistos de amparo, a la luz de la jurisprudencia constitucional al respecto²¹.

Esta Corporación ha considerado de especial trascendencia la sensibilización de los funcionarios estatales, y de la sociedad en general, respecto del drama que viven actualmente miles de compatriotas que han sido y siguen siendo víctimas del desplazamiento; no se compadece, entonces, la multa de diez salarios mínimos impuestas por el Fallador de instancia a la señora Reina María Reinoso, con su deber de convocar la solidaridad institucional y social en la atención de la población desplazada, en los términos del artículo 1° y 95.2 de la Carta.

5. Conclusiones

La señora Reina María Reinoso Villabón presentó dos demandas de tutela idénticas, ante la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima y ante la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, y en esta última la nombrada prestó el juramento, de que trata el inciso 2° del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, afirmando “que no he presentado otra tutela sobre los mismos hechos y derechos ante otra autoridad”.

De suerte que, en principio, podría sostenerse que la actora actuó de manera temeraria, que no podía ser constitucionalmente amparada, y, además, que debía ser compelida a cancelar una multa a favor del tesoro público, al tenor literal del artículo 38 del Decreto en cita, y de los artículos 72 a 74 del Código de Procedimiento Civil.

5.1 La Carta Política presume la buena fe en todas las actuaciones de los asociados, inclusive en aquellas que fungen como contrarias a derecho y por ende sancionables, porque el artículo 29 del mismo ordenamiento establece la presunción de inocencia y la necesidad de desvirtuarla en todos los casos, con sujeción a las reglas de cada juicio y al derecho de defensa.

De tal suerte, que como está comprobado que la actora y su grupo familiar fueron desplazados por la violencia y no están siendo asistidos, como les corresponde, la sentencia de instancia será revocada, para en su lugar ordenar a la Red de Solidaridad coordinar efectivamente la atención que requiere la de mandante sus cuatro hijos y su esposo, en todos los órdenes.

5.2 Protección que habrá de concederse, aunque la accionante haya presentado dos demandas, con igual contenido ante dos autoridades judiciales competentes, porque, así el

artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 prevea el rechazo de las dos peticiones, y el Código de Procedimiento Civil la imposición de sanciones pecuniarias para repeler la deslealtad procesal, la actora no fue oída respecto de la acusación de temeridad que se le imputa, y no pudo, en consecuencia, ejercer su derecho a la defensa.

Ahora bien, tanto el artículo 38 en cita, como los artículos 72 y 73 del Código en mención permiten imponer las sanciones por temeridad dentro del mismo asunto, pero, en este caso, como en todas las actuaciones judiciales y administrativas, deberán respetarse la audiencia y contradicción del imputado; aspectos de especial significación y cuidado, cuando quien acude en demanda de protección constitucional lo hace sin asesoría de un profesional del derecho.

Por ello el Código en mención, si bien prevé la sanción, asimismo regula un trámite incidental para imponerla, amén que, de ordinario, en los asuntos civiles las partes y los terceros acceden a la justicia debidamente representados.

De suerte que el Fallador de instancia conculcó las garantías constitucionales de la actora al sancionarla, sin permitirle ejercer su derecho a la defensa, de modo que la sanción tendrá que ser revocada.

5.3. Por otra parte, extraña a la Sala que de haber sido evidente la actuación temeraria de la accionante, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué no hubiese compulsado copias al Consejo Seccional de la Judicatura para investigue y sancione a las profesionales del derecho que al decir de la actora la asesoraron elaborando dos demandadas de tutela de igual contenido, para ser presentados ante diferentes funcionarios competentes.

Para concluir la Sala no puede pasar por alto la falta de conocimiento que denota la actora de sus derechos y deberes constitucionales, de manera que se le solicitará a la Defensoría del Pueblo de la Regional Tolima la instruya como corresponde, y para que, de ser posible, haga extensiva tal instrucción a la población desplazada de la región, mediante procedimientos de fácil acceso.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia proferida por la Sala Penal del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué el 3 de marzo de 2003, para despachar desfavorablemente la acción que se revisa, y para condenar a la actora a pagar la suma de 10 salarios mínimos, que debía consignar en la cuenta de depósitos judiciales del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima.

Segundo.- CONCEDER a la señora Reina Maria Reinoso Villabón la protección constitucional de su derecho fundamental a la vida digna; en consecuencia ordenarle a la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL que asista, asesore y acompañe, en general, que efectivamente coordine la asistencia estatal que la actora demanda, para ella y para su grupo familiar, en todos los órdenes, con el concurso del INURBE y de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en lo que a cada uno de estas entidades compete.

Tercero. Poner en conocimiento del Consejo Seccional de la Judicatura Seccional Tolima, los hechos denunciados por la actora, que involucran a dos profesionales del derecho, para lo de su cargo. Ofíciense y remítasele copia de esta providencia.

Quinto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencias de la Corte SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; ; T-327 de 2001 y T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Cfr. T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 La Ley 599 de 2000 tipifica dentro de los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario la deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, con antelación a esta disposición el Congreso dictó la Ley 387 de 1997, que determina los procedimientos y alcances de la protección estatal a la población desplazada por la violencia.

5 Sentencia T-268 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Sentencia T-327 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7Al respecto se puede consultar Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Misión Colombia, 1º al 7 de Noviembre de 2001, en Derechos de la Mujer, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá 2002.

8 “Se consideran actos criminales todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos de las mujeres y los niños , incluidos la reclusión, la tortura, las ejecuciones , las detenciones en masa, los castigos colectivos , la destrucción de viviendas y el desalojo forzoso, que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados” -Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, Asamblea General de las Naciones Unidas resolución 3318 de 14 de diciembre de 1974.

9 “Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin

embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.” – sentencia SU-1150 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en igual sentido, sentencia T-419 de 2003.

10 La Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia, “sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz” ,y las recomendaciones internacionales sobre el punto se pueden consultar en Derechos de la Mujer, obra citada, páginas 1177 y siguientes.

11 Idem

12 Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, en 1999, considera que las trabajadoras rurales se encuentran en situación doblemente desventajosa, no sólo frente a los hombres, sino en relación con las trabajadoras urbanas, dado s alto grado de pobreza y analfabetismo, además de representar, conjuntamente con los niños, el sector más vulnerable de la sociedad en el conflicto armado que vive el país –Derechos de la Mujer, documento en cita, página 133 y siguientes.

13 Consultar, entre otras, sentencia T-010 de 1992 M .P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Sentencia C-054 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 T-149/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 T-308/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

17 T-443/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

18 T-001/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

19 T-300/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Véanse, también las sentencias T-082/97 M.P. Hernando Herrera Vergara; T-080/98 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-303/98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia SU- 1150 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21 Respecto de la acción de tutela sobre decisiones de tutela se debe consultar la sentencia SU-1219 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la que esta Corporación sostuvo: “Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).”