

T-744-14

Sentencia T-744/14

(Bogotá, D.C., octubre 8)

PODER PARA INTERPONER ACCION DE TUTELA-Requisitos/APODERAMIENTO JUDICIAL EN TUTELA-Requisitos

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Improcedencia por cuanto por los mismos hechos ya hay pronunciamiento con efectos inter comunis modulados en sentencia T-648/13, en cuyo caso procede incidente de desacato

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por omisión en el cumplimiento de los requisitos del apoderamiento judicial e incumplir requisito de inmediatez

Referencia: expedientes T-4.311.252 y T- 4.400.975

Fallos de tutela objeto revisión: T-4.311.252 Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano - Bolívar, del día 19 de noviembre de 2013. T-4.400.975 Providencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Aguachica - Cesar, del 16 de diciembre de 2013.

Accionantes: T-4.311.252 Oscar David Ochoa González actuando como apoderado de los ciudadanos Cecilia del Carmen Mercado Pertuz y otros. T-4.400.975 Orlando Díaz Rojas actuando como apoderado de los ciudadanos Melva Díaz Otero y otros.

Accionados: T-4.311.252 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y la Alcaldía Municipal de Zambrano - Bolívar. T-4.400.975 el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y la Alcaldía Municipal de San Martín - Cesar.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

1.1. Elementos y pretensiones de los casos T-4.311.252[1] y T-4.400.975[2].

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: niñez, igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna y vivienda digna.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: El no pago por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD, de la ayuda económica ofrecida por el gobierno nacional a los damnificados directos de la segunda ola invernal comprendida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

1.1.3. Pretensión: En ambos expedientes los accionantes solicitaron al juez de tutela que le ordenara a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD, o a quien haga sus veces, pagarles el subsidio por valor de \$1.500.000 anunciado por el Gobierno Nacional por ser damnificados de la segunda ola invernal ocurrida de septiembre a diciembre del año 2011.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. Hechos del expediente T-4.311.252.

1.2.1.1. Los accionantes manifestaron que son residentes del Municipio de Zambrano (Departamento de Bolívar); el cual fue afectado por el fenómeno de la niña ocurrido en los meses de septiembre a diciembre de 2011, lo que les causó la pérdida de animales, cultivos y otros elementos.

1.2.1.2. Debido a la situación vivida con la ocurrencia de la ola invernal, el Gobierno Nacional expidió la Resolución 074 de 2011, con el fin de otorgar una ayuda económica equivalente a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) a las familias que resultaron afectadas.

1.2.1.3. Los accionantes aseguraron que fueron censados por parte de las autoridades

municipales y pese a estar incluidos en el censo y a encontrarse en igualdad de condiciones con otras familias que ya fueron beneficiarias de la ayuda, aseguran que no han recibido dicho beneficio.

1.2.1.4. A su vez, manifestaron que las entidades accionadas no llevaron a cabo el procedimiento establecido en la Resolución 074 de 2011 y, la ayuda económica allí contenida se constituye en una obligación de estado que hasta tanto no se cancele, se entiende que hay una afectación de tracto sucesivo.

1.2.1.5. Los tutelantes informaron que ya habían presentado una acción de tutela por los mismos hechos y con el mismo objeto, la cual fue concedida en primera instancia y revocada en segunda, sin embargo, aseguran que no hay temeridad debido a que posteriormente la Corte Constitucional profirió una sentencia en la que analizaba la misma situación fáctica y procedió a confirmar el fallo de tutela del Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba - Bolívar, en el cual se ampararon los derechos fundamentales invocados.

1.2.2. Hechos del expediente T-4.400.975.

1.2.2.1. Los accionantes residen en el Municipio de San Martín (Departamento del Cesar) y aseguran estar incluidos en el Registro Único de Damnificados REUNIDOS 2010 - 2011.

1.2.2.3. Aseguraron que el subsidio es una oportunidad para mejorar las condiciones de vida, pues les serviría para emprender un nuevo negocio o fortalecer las actividades agrícolas, bovinas y demás que desarrollan y que se vieron afectadas con la ocurrencia de la ola invernal.

1.3. Respuesta de las entidades accionadas.

1.3.1. Unidad Nacional para la Prevención y Atención de Desastres UNGRD[3].

1.3.1.1. Expediente T-4.311.252[4] Zambrano - Bolívar.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo señaló que el apoderado de los accionantes de manera expresa reconoce que los accionantes ya presentaron acción de tutela por los mismos hechos, lo que evidencia que existe temeridad de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-713 de 2006, en

la que se expresó que el uso abusivo e indebido de la acción de tutela, se concreta con la presentación de la misma acción de tutela, por la misma persona o representante y hechos ante varios jueces o tribunales, conducta que deberá ser sancionada con la decisión desfavorable de todas las solicitudes y la suspensión de la tarjeta profesional. Debido a lo anterior, solicitó que la tutela sea declarada improcedente y adicionalmente, que se ordene la investigación del abogado ante el Consejo Superior de la Judicatura.

De otra parte, la UNGRD anexó el reporte de la página de Reunidos en donde se observa que los accionantes fueron afectados con anterioridad al 30 de junio de 2011, lo que implica que no cumplen con el requisito de temporalidad establecido en el artículo primero de la Resolución No. 074 de 2011, el cual era para los damnificados directos de la segunda ola invernal, comprendida del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011. A su vez, aseguró que del registro aportado por los damnificados como prueba se evidencia que se realizó con ocasión del fenómeno de la niña 2010-2011 el cual se dio del 10 de abril de 2010 al 30 de junio de 2011, el cual es distinto a la segunda ola invernal para la que se ofreció una ayuda equivalente a \$1.500.000.

Aclaró que el fenómeno de la niña y la segunda ola invernal son diferentes, debido a la diferencia temporal entre uno y otro y al apoyo humanitario otorgado, pues el primer evento hidrometeorológico fue atendido con diez líneas de acción establecidas en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto 4579 de 2010 y que comprendían:

“1) Asistencia Humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación, 2) Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para las familias que evacuaron sus viviendas, 3) Agua potable y saneamiento básico, 4) Salud integral, control y vigilancia epidemiológica, 5) Recuperación de vivienda (Averiada y destruida), 6) Incentivos del sector agropecuario, 7) Reactivación económica y social de la zona acordes con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación establezca, 8) Ordenamiento territorial, 9) Alertas tempranas, y 10) Obras de emergencias (reforzamiento de terraplenes, obras de control) y obras de prevención y mitigación en la zona”.

Y para la segunda temporada de lluvias mediante la Resolución 074 de 2011, se anunció un

apoyo económico de hasta por \$1.500.000, que para ser beneficiario del mismo era necesario estar comprendido por la definición de damnificado directo[5] y además cumplir con los requisitos establecidos en el mencionado acto administrativo, los cuales son:

a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.

b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2010.

c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y/o en sus muebles o enseres al interior de ésta.

d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011).

e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de “damnificados directos” enviado por el CLOPAD a esta Unidad”.

De lo anterior, se desprende que es obligación del juez verificar que cada uno de los accionantes cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011, y si por falta de pruebas no es posible constatar la condición de damnificado directo deberá declarar improcedente la acción de tutela, más aun cuando los tutelantes tratan de confundir al juez con la ocurrencia de los dos fenómenos naturales, con el fin de apropiarse de unos recursos que no les pertenecen y de esta manera incurrir en el delito de “fraude a subvención” por lo tanto, solicitan que se compulsen copias al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación.

Por último, aseguró que el municipio de Zambrano no reportó ningún damnificado de la segunda ola invernal, razón por la cual no se canceló el apoyo económico de la Resolución 074 de 2011.

De otra parte, la Unidad informó que la Corte Constitucional mediante Auto del 31 de mayo de 2013 y del 5 de julio de 2013, adoptó como medida provisional ordenándole a la UNGRD y al Banco agrario abstenerse de pagar la ayuda reconocida por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011, cuando el pago haya sido ordenado por los jueces de

tutela en los municipios de Córdoba y San Jacinto del Cauca (departamento de Bolívar), Majagual y San Marcos (departamento de Sucre), La Gloria (departamento de Cesar), Pedraza (Magdalena) y Margarita -Mompox (Bolívar) en atención a que los jueces de tutela accedieron a la pretensión de los accionantes, consistente en solicitar el pago de la ayuda económica por un valor de un millón quinientos mil pesos; basándose en el material probatorio que en la mayoría de los casos se limita a la fotocopia de la cédula de ciudadanía, el documento que acredita estar en el Sisben y el carné de “reunidos”, y al observarse a primera vista posibles irregularidades en dichos trámites.

Debido a que en el presente caso se siguen presentado las pruebas referidas por la Corte Constitucional, las cuales no demuestran que los actores cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011, solicitó se nieguen las acciones de tutela.

Por último, la Unidad solicitó que la acción de tutela sea declarada improcedente por las siguientes razones: (i) los actores no aportaron pruebas encaminadas a demostrar que son damnificados de la segunda ola invernal; (ii) aseguró que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez, pues ha transcurrido más de un año desde la ocurrencia de los hechos hasta la interposición de la acción de tutela; (iii) no hay cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 por parte de los tutelantes; (iv) no se puede asegurar la vulneración del derecho a la igualdad, puesto que los accionantes no se encuentran en igualdad de condiciones respecto de las personas que si recibieron la ayuda del \$1.500.000 al haber cumplido con todos los requisitos de la Resolución 074 de 2011; (v) la acción de tutela no procede cuando lo que se pretende es netamente económica; (vi) no se cumple con el requisito de subsidiariedad, debido a que los actores no acudieron ante la jurisdicción contencioso administrativa y; (vii) no está demostrada la ocurrencia de un daño grave, inminente e irreparable, lo que además queda desvirtuado con el tiempo que ha transcurrido desde finales del año 2011, hasta cuando se interpuso la acción de tutela.

1.3.1.1. En el expediente T-4.400.975 San Martín - Cesar.

La UNGRD guardó silencio.

1.3.2. Respuesta de las diferentes Alcaldías.

1.3.2.1. Expediente T-4.311.252 Alcaldía de Zambrano - Bolívar[6].

El señor Sebastián Cañas Asís, en calidad de alcalde afirmó que el municipio no tiene ninguna responsabilidad en el pago del subsidio otorgado por el Gobierno Nacional a través de la resolución No. 074 de 2011. A su vez, informó que la anterior administración no realizó el censo de damnificados en las fechas que exigía la Resolución 074, sin embargo al iniciar su administración conoció de un censo general de la ola invernal 2010-2011, el cual le fue entregado por la Defensa Civil de Zambrano y en el mes de marzo de 2012 fue remitido a la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin que esta entidad realizara las acciones pertinentes y en consecuencia ponga en conocimiento de las autoridades competentes la situación de dichas personas.

Aclaró que el municipio en otro proceso de tutela que fue conocido por el mismo despacho judicial que en esta ocasión y en el cual se le informó que no se ha realizado ningún otro censo y este es el único que la administración actual conoce y del cual envía copia.

En cuanto a los fallos judiciales emitidos por otros despachos y que son anexados por los tutelantes, asegura que no le corresponde pronunciarse sobre dichos hechos.

1.3.2.2. Expedientes T-4.400.975 San Martín - Cesar.

1.4. Decisiones de tutela objeto de revisión:

1.4.1. Expediente T-4.311.252 Zambrano - Bolívar.

1.4.1.1. Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano - Bolívar, del 19 de noviembre de 2013[7].

En primer lugar, expresó que para que se configure una actuación temeraria debe existir identidad fáctica, de sujetos: accionantes y accionados, de objeto, en el entendido que en las distintas acciones de tutela se pretenda la satisfacción de la misma pretensión y, la ausencia de justificación al interponer la nueva acción, lo que se traduce en una conducta de mala fe o abuso del derecho.

En el presente caso el apoderado de los tutelantes manifestó que los accionantes ya habían presentado una acción por los mismos hechos, contra la misma entidad demandada y solicitando una pretensión idéntica, sin embargo, la presentación de esta nueva tutela no puede ser considerada temeraria, debido a que, con posterioridad la Corte Constitucional se

pronunció sobre un caso idéntico en el que confirmó el fallo de un juez de Córdoba - Bolívar en el que se habían tutelado los derechos fundamentales de los accionantes - información corroborada por el despacho - y agregó que la misma fue excluida de revisión por parte de la Corte.

De lo anterior, aseguró que en la actual tutela se puede aseverar que se cumple con los primeros requisitos para que exista una actuación temeraria, esto es, identidad fáctica y de sujetos procesales, sin embargo, en cuanto al requisito de la mala fe o abuso del derecho, la Corte en su jurisprudencia ha asegurado que existen excepciones a este requisito entre las que se encuentran, entre otras, cuando aparecen nuevos hechos con posterioridad a la interposición de la acción de tutela o cuando esta corporación profiere una sentencia de unificación cuyos efectos se hacen extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones.

Con posterioridad a los fallos de instancia, la Corte Constitucional se pronunció en diferentes sentencias, entre ellas la T-292 de 2013, T-295 de 2013, T-163 de 2013 y T-355 de 2013, en las cuales analizó problemas jurídicos similares a los acá estudiados y tuteló el derecho al debido proceso. Debido a lo anterior, el juez aseveró que no hay temeridad pues se está frente a una de las excepciones planteadas por la Corte Constitucional.

En segundo lugar, en cuanto al principio de subsidiariedad afirmó que se puede acudir a la acción de tutela cuando no existan otros mecanismos judiciales de defensa o que existiendo no son idóneos ni eficientes, al estar frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo anterior lo sustentó citando apartes de sentencias de la Corte Constitucional. A su vez, aseguró que no existe otro mecanismo judicial al que puedan acudir los accionantes, debido a que someter a los actores a interponer una demanda de reparación directa contra la administración municipal resulta desproporcionado, así como exigirles que interpongan una acción de cumplimiento de la Resolución 074 de 2011, que además sería improcedente de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

En tercer lugar, al referirse a la inmediatez aseguró que según la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable, sin embargo, este criterio no es absoluto debido a que, en los casos en que se da una violación continúa de los derechos fundamentales se permite que haya pasado un

mayor tiempo sin que se acuda a este mecanismo constitucional, criterio que se aplica cuando las altas cortes expiden una nueva jurisprudencia sobre el asunto en discusión.

Adicionalmente, consideró que las afectaciones a las viviendas de los accionantes son actuales y continuas, por lo tanto, el apoyo económico ofrecido por el gobierno nacional es necesario para que puedan superar la situación calamitosa en la que quedaron a raíz de sufrir las consecuencias de la segunda ola invernal del año 2011.

En cuarto lugar, fue de público conocimiento que el municipio de Zambrano resulto afectado con la temporada de lluvias, lo cual se puede corroborar con las fotos anexadas al expediente y con la copia del periódico de fecha 15 de febrero de 2012 donde se informó que dicho municipio estaba a la espera de la ayuda económica anunciada por el Estado.

De otra parte, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución 074, se evidencia que le correspondía al CLOPAD en cabeza del alcalde municipal realizar el registro de las planillas de apoyo económico y enviarlo a la UNGRD, para lo cual tenían plazo hasta el 30 de enero de 2012. De la respuesta dada por la Unidad se tiene que el CLOPAD nunca envió la información correspondiente, lo que implica por parte de la Alcaldía una falta de sus deberes constitucionales y legales. Así mismo, reprocho el hecho de que la alcaldía se justificara diciendo que esa labor le correspondía a la administración anterior, pues la actual también incumplió sus deberes debido a que había plazo de enviar las planillas hasta el 30 de enero de 2013.

A su vez, la alcaldía informó que en cumplimiento de la tutela del 3 de diciembre de 2012 remitió a la UNGRD el listado de damnificados realizado por la defensa civil, el cual fue recibido por la Unidad el 12 de febrero de 2013. Adicionalmente, el despacho indicó que dicho listado no se realizó de manera correcta pues solo indicó el número de cédula, el tipo de bien y su ubicación sin contener toda la información exigida por la circular del 16 de diciembre de 2011. En conclusión, solo hasta el 12 de febrero de 2013, y en cumplimiento de una orden de tutela la administración municipal envió las planillas que fueron hechas de manera errada, en consecuencia deberán corregir sus falencias.

De otra parte, la Unidad manifestó que los accionantes no cumplen con el requisito de temporalidad exigido en la mencionada resolución, respecto de este punto el juez aseguró que el hecho que hayan sido víctimas de la primera ola invernal, no implica que no hayan

sufrido las consecuencias de la segunda temporada de lluvias. A su vez, según la Resolución 074 de 2011, la unidad no tiene la facultad para decidir quién es damnificado, pues esta potestad esta en cabeza de los CLOPAD.

Debido a todo lo anterior, el Juez tuteló los derechos invocados por los accionantes y le ordenó a la Alcaldía Municipal de Zambrano que en término de 10 días proceda a verificar si los accionantes cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011, y una vez realizado este procedimiento proceda a la remisión de las planillas a la UNGRD para que este en un lapso máximo de 10 días realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la mencionada resolución.

#### 1.4.1.2. Impugnación[8].

La Unidad reiteró los argumentos expuestos frente a la temeridad, así como lo manifestado en la contestación de la demanda de tutela y vuelve a cuestionar las pruebas aportadas por los accionantes asegurando que de ellas no se deriva que los actores hayan resultado damnificados por la segunda ola invernal, la cual fue de septiembre a diciembre de 2011 y que por lo tanto sean beneficiarios de la ayuda económica establecida en la Resolución 074 de 2011. A su vez, reprochó que el juez siga fallando acciones de tutela de manera favorable después que la Corte expidió los Autos del 31 de mayo de 2013 y del 5 de julio del mismo año.

Nuevamente advierte sobre la ocurrencia en el delito de fraude a subvención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 26 de la Ley 1474 de 2011, y finaliza asegurando que la sentencia objeto de reproche incurrió en un defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio.

Debido a los argumentos expuestos solicitó revocar la sentencia de instancia.

1.4.1.3. Mediante oficio del 26 de noviembre de 2013, el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano, Bolívar, negó la impugnación debido a que fue presentada de manera extemporánea, puesto que la sentencia fue notificada el 19 de noviembre y la impugnación fue allegada hasta el 25 de noviembre de 2013, tiempo que excede el contemplado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

#### 1.4.2. Expedientes T-4.400.975 San Martín – Cesar.

1.4.2.1. Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Aguachica – Cesar, del 16 de diciembre de 2013[9].

Una vez realizada la descripción del procedimiento previsto en la Resolución 074 de 2011, para adquirir la ayuda económica allí contemplada, el juez enlistó a los accionantes que no adjuntaron el certificado del censo que los acreditaba como damnificados de la ola invernal, ciudadanos que por lo tanto no podrán acceder a dicho beneficio hasta tanto no acreditaran la condición de damnificados, una vez demostraran esto la alcaldía municipal deberá proceder al reconocimiento y pago.

De otra parte, la alcaldía municipal de San Martín y la UNGRD guardaron silencio, razón por la cual se tendrán por ciertos los hechos aludidos por los accionantes en la demanda de tutela acorde con lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en consecuencia amparó los derechos fundamentales invocados por los accionantes y le ordenó al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de San Martín – Cesar, que en el término de 48 horas autorice el subsidio de emergencia invernal equivalente a \$1.500.000 y a los tutelantes que acreditaron ser damnificados en esta acción de tutela.

#### 1.4.2.2. Impugnación[10].

El representante del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de San Martín – Cesar, aseguró que no fueron notificados de forma legal, lo que se puede constatar con la ausencia en el expediente del envío de oficio respectivo y de recibido por parte de la administración municipal.

De otra parte, aclaró que la acción de tutela fue dirigida contra el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de San Martín – Cesar, y que en el municipio funciona la oficina de Gestión de Riesgo de Desastres, la cual está adscrita a la oficina de Gestión de Riesgo de Desastres del Departamento del Cesar, la cual es independiente al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y por lo tanto tienen funciones distintas.

Aseveró que el censo que sirve para identificar a los afectados es el elaborado por la oficina de gestión de riesgo de desastres del municipio, el cual fue “enviado por la oficina gestión de riesgo departamental para hacer tenido en cuenta en lo pertinente”[11] y, después de ser avalado por el CLOPAD se remite al CREPAD quien a su vez lo manda a la oficina del sistema nacional de prevención y atención de desastres la cual realiza el envío de los recursos de manera directa al Banco Agrario.

Por otro lado, aseguró que una vez analizado el listado de los tutelados se estableció que: (i) de las 166 familias relacionadas en la tutela 2 están repetidas; (ii) y solo 71 personas son damnificadas de acuerdo al censo referenciado.

Adicionalmente, aclaró que el valor del subsidio no es de \$1.500.000, sino que este será fijado por el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, de acuerdo al censo mencionado y a los daños sufridos por cada persona.

En conclusión, el municipio de San Martín no realiza giros de su presupuesto para los beneficiarios del subsidio, puesto que el dinero proviene de los recursos del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, quien a su vez los envía de manera directa al Banco Agrario para que realice el pago de acuerdo con el censo. Debido a lo anterior, solicitó que la sentencia de primera instancia sea revocada, al considerar que hubo una aplicación errónea de las normas aplicables al caso y además, una falta de valoración de las pruebas aportadas al proceso.

1.4.2.3. Mediante oficio del 31 de enero de 2014, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Aguachica - Cesar, negó la impugnación que fue presentada el 30 de enero de 2014, es decir, de manera extemporánea. Lo anterior, se debe a que la sentencia objeto de reproche fue notificada en la Alcaldía Municipal de San Martín, el día 24 de enero de 2014, lo que consta a folio 259 del expediente, y no el 27 de enero del mismo año como lo afirmó el apoderado de la entidad demandada, es decir, que el término para presentar la impugnación venció el 29 de enero de 2014.

## II. FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[12].

## 2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Derechos fundamentales invocados: igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna y vivienda digna.

2.2. Legitimación activa: La acción de tutela es interpuesta aproximadamente por mil cuatrocientas personas (1400), quienes actúan a través de apoderado judicial. Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86[13] de la Carta, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o de un representante que actúe en su nombre; el Decreto 2591 en el artículo 10 reitera lo anterior y establece que los poderes se presumirán auténticos.

La acción de tutela tiene como propósito proteger de forma preponderante y expedita los derechos fundamentales de los colombianos, sin embargo, cuando esta acción es interpuesta a través de apoderado judicial es necesario que se cumpla con ciertos requisitos para que exista legitimación en la causa por activa.

En primer lugar, el poder es un acto formal que se debe realizar por escrito y por tratarse de una acción de tutela éste se presume auténtico. Además, debe ser especial, es decir que se otorga una vez y para un fin determinado relacionado con unos hechos específicos y el apoderado necesariamente tiene que ser abogado titulado y tener la capacidad para ejercer la profesión, situación que se acredita con la tarjeta profesional vigente[14].

De otro lado, el poder debe contener (i) los nombres, datos de identificación tanto del poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento causa del litigio; (iv) el proceso o la acción mediante la que se pretende proteger un derecho y, (v) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar[15].

De lo expuesto, se evidencia que pese a que la acción de tutela es de carácter informal,

cuando ésta es interpuesta a través de apoderado judicial debe cumplir con ciertos requisitos; con el fin de evitar que sea declarado improcedente el amparo de los derechos invocados al no estar demostrada la legitimación en la causa por activa.

2.3. Legitimación pasiva: En el expediente T-4.400.975 San Martín- Cesar, las entidades demandadas son el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el Municipio de San Martín- Cesar. Ambas son autoridades públicas[16]. En el expediente T-4.311.252 Zambrano - Bolívar, la tutela se promovió contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y la Alcaldía Municipal de Zambrano - Bolívar, ambas entidades públicas.

2.4. Inmediatez: Acorde con el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela no cuenta con un término de prescripción[17], sin embargo, la Corte Constitucional al interpretar este artículo ha manifestado que el juez en cada caso concreto tiene la obligación de constatar cuál es la conducta que causa la vulneración de los derechos fundamentales invocados y al cuanto tiempo se interpuso la tutela para solicitar la protección de los mismos; pues se considera que debe existir una congruencia razonable entre el acto de vulneración y la finalidad de solicitud de amparo. Al respecto, la sentencia T-288 de 2011 aseveró:

“Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”

Es así, que la acción de tutela tiene como finalidad otorgar una protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, esto implica que debe ejercerse acorde con esta naturaleza, es decir, que su interposición debe realizarse de manera oportuna; por el contrario, cuando la acción de tutela no ha sido interpelada dentro de un término razonable, el juez de tutela deberá entrar a analizar, entre otros aspectos, si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante.

En el presente caso, se evidencia que los accionantes pretenden reclamar el apoyo económico otorgado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011, para esto era indispensable que los CLOPAD en cabeza del Alcalde del respectivo municipio enviara las planillas de apoyo económico a la UNGRD hasta el 30 de enero de 2012, según

lo dispuesto en la Resolución 02 de 2012.

La Sala considera que en el caso de San Martín- Cesar, -expediente T-4.400.975- no se cumple con este requisito, pues independientemente de que la falla en el trámite administrativo para reclamar el beneficio otorgado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011, no sea imputable a los accionantes, si se evidencia una falta de interés y de oportunidad en la interposición de la acción de tutela, pues esta fue presentada hasta el día 23 de octubre de 2013, cuando el último plazo para enviar la información a la UNGRD era hasta el 30 de enero de 2012, debido a esta circunstancia esta acción será declarada improcedente.

2.5. Subsidiariedad: esta misma Sala de Revisión expidió la Sentencia T-648 de 2013, en la que estudió diferentes casos en la que los accionantes aseguraron ser víctimas de la segunda ola invernal ocurrida en distintas regiones del país como la región caribe, entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Debido a la catástrofe natural y a las graves consecuencias que este fenómeno natural desató, el Gobierno Nacional decidió otorgar un subsidio equivalente a un millón quinientos mil pesos (1.500.000) a los damnificados directos que cumplieran con los requisitos establecidos en la resolución 074 de 2011.

La Sentencia T-648 de 2013, fue expedida con efector inter comunis para todas las que personas que cumplan con los siguientes supuestos:

“1. Siendo habitantes de un municipio afectado por la segunda ola invernal de 2011, y habiendo demostrado su condición de damnificado directo de acuerdo con la definición de la resolución 074 de 2011.

2. Ciudadanos que estando en el Censo, este no fue enviado o llegó de manera extemporánea a la UNGRD.

3. Censo enviado en tiempo pero que no se haya realizado el pago a los damnificados.

4. Y personas que hayan interpuesto acción de tutela por estos mismos hechos o similares al momento de la notificación de esta acción de tutela”.

Es decir, que si los accionantes de los expedientes T-4.311.252 y T-4.400.975 se encuentra

dentro de alguna de las circunstancias descritas, ya fueron protegidos por esta Corte y en caso que consideren que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados el mecanismo de defensa sería el desacato.

### III. CONCLUSIONES.

#### 1. Síntesis del caso.

Los accionantes que son aproximadamente mil cuatrocientas personas (1400), aseguraron que son víctimas de la segunda ola invernal ocurrida en distintas regiones del país, entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Debido a la catástrofe natural y a las graves consecuencias que este fenómeno natural desató, el Gobierno Nacional decidió otorgar un subsidio equivalente a un millón quinientos mil pesos (1.500.000) a los damnificados directos que cumplieran con los requisitos establecidos en la resolución 074 de 2011.

Los accionantes consideran vulnerados sus derechos, porque dicho subsidio, por un mal manejo administrativo de las alcaldías, no han sido entregados.

#### 2. Razón de la decisión

La acción de tutela será declarada improcedente cuando: (i) sea presentada a través de apoderado judicial y no se adjunten los poderes y (ii) cuando no sea presentada dentro de un lapso razonable.

### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada en el expediente T-4.311.252, del día 19 de noviembre de 2013 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano - Bolívar, y en su lugar, declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado.

SEGUNDO.- REVOCAR la decisión adoptada en el expediente T-4.400.975, proferida por el

Juzgado Promiscuo del Circuito de Aguachica - Cesar, del 16 de diciembre de 2013, y en su lugar, declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado.

TERCERO.- Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General

[1] Acción de tutela presentada el 5 de noviembre de 2013, por el señor Oscar David Ochoa González, como apoderado de los ciudadanos Cecilia del Carmen Mercado Pertuz y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Zambrano- Bolívar. (Folios 1 al 25 del cuaderno No. 1).

[2] Acción de tutela presentada el 23 de octubre de 2013, por el señor Orlando Díaz Rojas, como apoderados de los ciudadanos Edwing Palomino Díaz y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de San Martín - Cesar. (Folios 1 al 8 del cuaderno No. 1).

[3] La Unidad nacional para la prevención y atención de desastres UNGRD, fue vinculada de

la siguiente manera: expediente T-4.311.252, el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano- Bolívar, mediante oficio No. 0551 del 5 de noviembre de 2013 admitió la acción de tutela y vinculó a la UNGRD y al Municipio de Zambrano, Bolívar. (Folio 209 y 210 del cuaderno No. 1)

T-4.400.975, el Juzgado Promiscuo Municipal del Circuito de Aguachica - Cesar, mediante escrito del 26 de noviembre de 2013 admitió la tutela y vinculó a la UNGRD y al Municipio de San Martín - Cesar. (Folio 231 del cuaderno No. 1)

[4] Expediente T-4.311.252 (Zambrano - Bolívar). Respuesta de la UNGRD. (Folio 217 a 233 del cuaderno No. 1)

[5] Resolución 074 de 2011, Artículo Primero, párrafo: “Entiéndase por concepto de damnificado directo para efectos de la presente resolución lo siguiente: Familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional”.

[6] Respuesta de la Alcaldía de Zambrano - Bolívar. (Folio 262 al 264 del cuaderno No. 1)

[7] Expediente T-3.812.680 sentencia de única instancia. (Folio 3126 a 3160 del cuaderno No. 5)

[8] Expediente T-4.311.252. Impugnación presentada por la UNGRD. (Folio 459 a 469, del cuaderno No. 1).

[9] Expediente T-4.400.975 sentencia de instancia del 16 de diciembre de 2013. (Folio 236 a 246 del cuaderno No. 1).

[10] Expediente T-4.400.975 Impugnación presentada por la Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de San Martín - Cesar. (Folio 262 a 265, del cuaderno No. 1).

[11] Afirmación realizada en la impugnación (Folio 264 del cuaderno No.1)

[12] En auto del treinta (30) de abril de 2014, la Sala de Selección de tutela No 4 de la Corte Constitucional, dispuso la revisión del Expediente T-4.311.252. Posteriormente, la Sala de Selección No 6 de la Corte Constitucional, mediante Auto del veinticinco (25) de junio de 2014 dispuso la selección del expediente: T- 4.400.975 y acumulación de los expedientes al presentar unidad de materia.

[13] Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”

[14] Sentencia T-001 de 1997

[15] Sentencia T-679 de 2007

[16] Constitución Política de Colombia, Artículo 86.

[17] Sentencia T-993 de 2005, T-328 de 2010, T-288 de 2011 entre otras.