

## **Sentencia T-1215/03**

### **PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Aplicación en trámites judiciales**

*Quien acude ante las autoridades judiciales debe obrar bajo el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, que recíprocamente debe ser cumplido por las entidades públicas en sus relaciones con los asociados. De esta manera se consolida la figura de la buena fe procesal, y en virtud de ella se presume la lealtad en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades, lo que exige el compromiso de obrar con lealtad en el marco de unas relaciones de mutua confianza.*

### **ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Concepto constitucional y desarrollo jurisprudencial**

*Para prevenir actitudes deshonestas y contradictorias, específicamente frente al ejercicio de la tutela, el Decreto 2591 de 1991 consagró que cuando sin motivo expresamente justificado una persona presente ante varios jueces la misma acción de tutela con fundamento en los mismos hechos y pidiendo la protección de los mismos derechos de origen constitucional, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. Esto es lo que se entiende como una actitud temeraria de quien acude ante las autoridades judiciales. Bajo esta premisa, el juez no puede presumir la mala fe para tipificar una conducta como actuación de temeraria sino que para llegar a esa conclusión deberá, dentro del trámite de la acción, haber acreditado su utilización para fines dolosos o propósitos fraudulentos que, a sabiendas, son contrarios a la realidad, entorpecen el desarrollo normal del proceso y afectan en últimas el sistema de administración de justicia en su integridad. La jurisprudencia constitucional ha explicado que la actuación temeraria es aquella que desconoce el principio de buena fe, en tanto la persona asume una actitud indebida para satisfacer intereses individuales a toda costa y que expresa un abuso del derecho cuando deliberadamente y sin razón alguna se instaure nuevamente una acción de tutela.*

### **ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Elementos para su configuración**

*De acuerdo con la jurisprudencia sentada por ésta Corporación, se exigen varios presupuestos para que una actuación se constituya en temeraria. En este sentido, es necesario: (i) que una misma demanda de tutela sea presentada en varias oportunidades, es decir, bajo los mismos hechos y coincidente frente a las pretensiones; (ii) que esas varias tutelas se hayan presentado por la misma persona o su representante y contra la misma entidad y, (iii) que dicha petición, en repetidas oportunidades, se realice sin un motivo expresamente justificado. La Sala advierte que cuando se*

*vaya a calificar una actuación como temeraria se deben observar y analizar todos y cada uno de sus elementos formales, pero, sobre todo, las características especiales del caso en particular a fin de no proferir una decisión que haga aún más gravosa la situación del solicitante.*

**ACCION DE TUTELA TEMERARIA POR DESPLAZADO-**  
Faltó análisis del caso en concreto y ponderación de la situación fáctica/**ACCION DE TUTELA TEMERARIA POR DESPLAZADO-**Debió ponderarse situación antes de imponer sanción pecuniaria y compulsar copias a la Fiscalía

*La Corte considera que la situación de agobio y zozobra del peticionario ante la carencia de sustento permanente y de techo para su familia, teniendo a su cargo 4 hijos y a su señora madre, sumada a la precariedad de conocimientos jurídicos, justifican la presentación de la nueva demanda, aún cuando no por ello el amparo tenía vocación de éxito. La Sala no cuestiona que la tutela resultara improcedente, pues es claro que al peticionario ya se le ha brindado la ayuda humanitaria requerida, pero sí estima que teniendo en cuenta sus especiales características, el hecho de haber acudido por segunda vez a la acción de tutela no puede catalogarse como una actitud temeraria o fraudulenta. En consecuencia, el juez de instancia debió ponderar esta situación antes de imponer una sanción pecuniaria por una presunta temeridad, además de compulsar copias a la Fiscalía por el presunto delito de falso testimonio.*

Referencia: expediente T-739065

Acción de tutela promovida por Querubín Ayala contra la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social y otros.

Magistrada Ponente:  
Dra. CLARA INÉS VARGAS  
HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., once (11) de diciembre de dos mil tres (2003).

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

## **SENTENCIA**

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Administrativo del Tolima el 31 de marzo de 2003, mediante el cual se resolvió la solicitud de tutela promovida por Querubín Ayala contra la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social y otros.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Cuestiones preliminares.**

El señor Querubín Ayala, como uno de los miembros de la Asociación de Desplazados de Colombia –ASODECOL- y de la Asociación de Familias Desplazadas -ASOFADECOL-, presentó acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social.

El 29 de mayo de 2002 se concedió el amparo a favor de las citadas Asociaciones. Sin embargo, la Red de Solidaridad impugnó la decisión y la Sala Civil- Familia de la Corte Suprema de justicia revocó el fallo por considerar que las asociaciones demandantes no tenían legitimación para promoverla en la forma indeterminada en que lo hicieron y que, además, los asociados que coadyuvaron la petición no acreditaron, en el caso concreto, una vulneración o amenaza clara de sus derechos fundamentales que hubiera provenido de una conducta arbitraria de las autoridades accionadas.

La Sala Civil aclaró que en todo caso quienes se consideraran afectados en sus derechos podían promover, de modo independiente, la protección constitucional, siempre que no lo hubieran hecho antes.

Posteriormente, el señor Querubín Ayala presentó, de manera individual, una acción de tutela ante la Sala Familia del Tribunal Superior de Ibagué. El 26 de septiembre de 2002 la Red de Solidaridad contestó la acción de tutela argumentando que no era procedente la solicitud por cuanto ya se había entregado la ayuda humanitaria de emergencia contemplada en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

El 4 de octubre de 2002 la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Ibagué negó el amparo. El solicitante impugnó la decisión y el 5 de noviembre de 2002 la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia.

#### **2. Demanda de tutela.**

El 18 de marzo de 2003 el señor Querubín Ayala presenta una nueva acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Tolima en nombre suyo y de su núcleo familiar contra la Red de Solidaridad Social, con el fin de que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna, a la integridad personal y a la libre circulación dentro del territorio nacional.

Explica que vivía en la vereda la Palmera del municipio de Anzoátegui (Tolima), junto con su señora madre y sus 4 hijos, donde tenía estabilidad emocional, social y económica.

Sostiene que en diciembre de 2001, por amenazas de grupos armados al margen de la ley, tuvieron que salir huyendo de su población para radicarse en la ciudad de Ibagué.

Indica que en varias ocasiones se ha dirigido a la Red de Solidaridad Social para solicitar la atención humanitaria de emergencia que le corresponde según el artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, pero no ha sido posible que se la concedan porque dicha entidad argumenta falta de presupuesto, poco tiempo de desplazamiento y prioridad de los que han interpuesto tutela. También señala que acudió al INURBE con el fin de reclamar la ayuda para el subsidio familiar que otorga el Estado y que hasta la fecha no le han dado respuesta.

Afirma que, aún cuando fue inscrito en el Registro Único de Población Desplazada desde el 2002, actualmente se encuentra en una situación crítica, tanto física como moral, emocional, social y económica por *“la indolencia de los organismos encargados de la protección inmediata de nuestros derechos y a pesar de mis peticiones verbales ya que se entiende que al quedar inscritos en el Registro Nacional de la Población desplazada, estos entes deben dar las ayudas que por Ley nos pertenecen o corresponde, sin que medie petición con formalidad alguna”*.

### **3.- Pretensión invocada.**

El actor solicita que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la vivienda digna, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la ayuda para la estabilización socioeconómica, a la integridad personal y a la libre circulación dentro del territorio nacional.

Debido a su condición especial de desplazado solicita también el amparo de pobreza que consagra el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, para que sea exonerado de los gastos del proceso.

## **II. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS.**

1- La Gobernación del Departamento del Tolima contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones porque, según la entidad, en materia de educación y cultura la Gobernación ha realizado todas las gestiones para garantizar este servicio sin necesidad de que la población desplazada interpusiera acción de tutela para acceder a los beneficios.

Indica que en materia de vivienda la responsabilidad de desarrollar acciones en cuanto a la población desplazada está radicada en el municipio de Ibagué en asocio con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y con el INURBE.

En materia de alimentación, sostiene que la Red de Solidaridad Social, la Consejería de la Presidencia para la atención a la población desplazada por la violencia, el Fondo Nacional de Calamidades, el ICBF y la Cruz Roja Colombiana son los responsables de las políticas de diseño y ejecución.

En materia de salud, comenta que durante el año 2003 la Secretaría de Salud del Departamento ha servido de intermediaria entre el FOSYGA y el Hospital Federico Lleras de la ciudad de Ibagué, con el propósito de que los servicios de salud se continúen prestando de manera eficaz.

En materia de familia, considera que para el caso específico de los menores pertenecientes al núcleo familiar del actor el amparo debe ser ofrecido por la Regional Tolima del ICBF y la Red de Solidaridad Social.

En su parecer, queda demostrado que el Departamento del Tolima ha cumplido, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, con las atribuciones que tiene asignadas en materia de desplazamiento de población, sin que se le pueda endilgar culpa por violación a los derechos invocados.

2- La Red de Solidaridad Social advierte que el señor Querubín Ayala ha presentado, en dos ocasiones anteriores, acción de tutela por los mismos hechos invocando la protección de los mismos derechos, por lo que ha incurrido en actuación temeraria, sin que se haya sancionado esta conducta como lo establece el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

Afirma que lo plasmado en el juramento de tutela va en contravía de lo expuesto en dicho acápite, donde el actor señala no haber formulado otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos. En su sentir, también se advierte la violación al artículo 442 del Código Penal sobre el delito de falso testimonio.

Considera que no obstante lo anterior, la Red de Solidaridad Social ha cumplido con el accionante. Para tal efecto adjunta documentos con el fin de demostrar las entregas de los beneficios que ha realizado la entidad a favor del accionante y de su núcleo familiar.

3- La alcaldía de Ibagué aduce que es la Red de Solidaridad Social quien asume el control de los desplazados y que no existe evidencia alguna de que el accionante haya abandonado su lugar de residencia, sus ocupaciones o actividades habituales y su tierra, actividades que no aparecen probadas que desarrollara, ni que se haya visto obligado a migrar desde este lugar a otra parte del país.

De esta forma, plantea que no existen elementos de juicio razonables que demuestren la calidad de desplazado del demandante o la vulneración y amenaza de sus derechos fundamentales por acción u omisión del municipio.

4- El Ministerio de Protección Social argumenta que la competencia para la prestación del servicio de salud es del Departamento del Tolima, según lo establecido en el artículo 43 de la Ley 715 de 2001. Por tal motivo, solicita se exonere al Ministerio de toda responsabilidad en la presente acción.

5- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República considera que no tiene relación alguna con los hechos que originan la presente acción de tutela. Agrega que la competencia para atender a la población desplazada por la violencia ha sido delegada a la Red de Solidaridad Social, que cuenta con personería jurídica y por lo mismo es una entidad diferente de la Presidencia de la República. En consecuencia, solicita que se le excluya de la vinculación al proceso.

### **III. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN.**

El Tribunal Administrativo del Tolima denegó el amparo por considerar que el señor Querubín Ayala ha promovido acción de tutela procurando la protección de los mismos derechos y por los mismos hechos en varias oportunidades sin motivo expresamente justificado. En su concepto se evidencia no sólo la temeridad de su accionar, sino también la pertinencia de una investigación penal del caso, por la presunta comisión del delito de falso testimonio, así como, el pago de las costas de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Del mismo modo advirtió que la Red de Solidaridad Social demostró que concedió las ayudas al núcleo familiar de Querubín Ayala, lo cual no le permite hacerse acreedor de nuevos beneficios.

En virtud de lo anterior: (1) deniega el amparo de tutela, (2) condena al accionante a la multa de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y (3) ordena compulsar copias del expediente a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue la presunta comisión del delito de falso testimonio del demandante.

#### **IV. PRUEBAS**

Entre las pruebas recaudadas en el trámite de la acción la Sala destaca las siguientes:

- Copia de la Sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de fecha 25 de julio de 2002, mediante la cual se resolvió la impugnación de la tutela promovida por la Asociación de Desplazados de Colombia y la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia. (folios 34 a 35).

- Documentos anexados por la Red de Solidaridad Social con el fin de demostrar que el accionante, junto con su núcleo familiar, se encuentra inscrito en el Registro Nacional de la Población Desplazada desde el 21 de febrero de 2002. Igualmente que se le ha dado la ayuda en salud, mercado arriendo y otros, así como el proyecto productivo se encuentra en trámite de formulación ( folios 50 y 51).

#### **V. PRUEBAS ORDENADAS POR LA SALA NOVENA DE REVISIÓN**

Con el fin de contar con elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión definitiva, la Sala decretó la practica de algunas pruebas. Así, solicitó a la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué que allegara copia clara y completa de la solicitud de tutela que interpuso el señor Querubín Ayala contra la Red de Solidaridad, así como de las decisiones de primera y segunda instancia proferidas en dicho proceso, y que además informara cómo fueron notificadas las correspondientes sentencias.

En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría de la Civil–Familia del Tribunal Superior de Ibagué, informó que la sentencia de primera instancia, proferida por esa Corporación, se notificó personalmente al apoderado del señor Querubín Ayala, en tanto que la decisión de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, fue comunicada por medio de telegrama. En virtud de lo anterior anexa: <sup>1</sup>

a) Copia auténtica de la solicitud de tutela que presentó Querubín Ayala contra la Red de Solidaridad Social.

b) Copia auténtica de la sentencia proferida por la Sala Civil–Familia del Tribunal Superior de Ibagué el 4 de octubre de 2002, donde rechazó por improcedente el amparo.

---

<sup>1</sup> Las pruebas solicitadas por esta Sala y que fueron remitidas por el Tribunal Superior de Ibagué se encuentran a folios 129 a 150 del expediente.

c) Copia auténtica de la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia el 5 de noviembre de 2002, donde confirmó el fallo de primera instancia

De estas pruebas la Sala hará referencia en la parte considerativa de esta providencia, cuando se estudie el caso sometido a revisión y en cuanto sean pertinentes.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **1. Competencia.**

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo antes mencionado.

### **2. Presentación del caso y problema jurídico planteado.**

El accionante, actuando en nombre propio y de su núcleo familiar, solicita el amparo de sus derechos porque considera que la Red de Solidaridad Social, así como las demás instituciones demandadas, no le han prestado la ayuda necesaria para vivir en condiciones dignas, ni le han facilitado la ayuda para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar.

Por su parte, el Ministerio de Protección Social y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitan se les exonere de responsabilidad porque la entidad encargada de dirigir y coordinar las políticas a favor de los desplazados es la Red de Solidaridad Social.

El Departamento del Tolima considera que, dentro de la órbita de su competencia, ha otorgado los beneficios requeridos por el accionante. A su turno, la alcaldía de Ibagué aduce que no hay pruebas de la calidad de desplazado del accionante y no existen elementos de juicio que demuestren la vulneración de derechos fundamentales por parte del municipio.

La Red de Solidaridad Social afirma haber brindado toda la ayuda humanitaria al accionante y a su familia y que, sin embargo, éste en varias oportunidades ha interpuesto acción de tutela pretendiendo el amparo de los mismos derechos y bajo los mismos supuestos de hecho. En su criterio, el peticionario ha incurrido en actuación temeraria y debería ser sancionado por su conducta. La misma posición fue acogida por el Tribunal Administrativo del Tolima quien, además de denegar el amparo, impuso una multa de 2 salarios mínimos y ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara la comisión del posible delito de falso testimonio.

Teniendo en cuenta que el señor Querubín Ayala había acudido a la acción de tutela con anterioridad, - una vez como miembro de la Asociación de Desplazados de Colombia y otra de forma independiente-, la Sala limitará su estudio a definir si el ejercicio de la presente acción de tutela constituye una actuación temeraria, o si por el contrario el solicitante actuó en defensa de sus intereses y los de su familia debido a su condición especial de desplazado. En consecuencia, se abstendrá de analizar el asunto material bajo revisión por cuanto ese aspecto ya fue valorado por un juez de la República y dicha sentencia no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional.<sup>2</sup>

### **3. Actuación temeraria y buena fe procesal**

La Constitución Política, en su artículo 86, consagró la acción de tutela para que cualquier persona pudiera reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. De esta forma, cuando una persona recurre ante las autoridades mediante la acción de tutela, si se determina una trasgresión de sus derechos fundamentales, de éstas deben garantizar la protección inmediata de aquellos atendiendo las circunstancias de cada caso en particular.

Pero quien acude ante las autoridades judiciales debe obrar bajo el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, que recíprocamente debe ser cumplido por las entidades públicas en sus relaciones con los asociados. De esta manera se consolida la figura de la buena fe procesal, y en virtud de ella se presume la lealtad en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades, lo que exige el compromiso de obrar con lealtad en el marco de unas relaciones de mutua confianza.<sup>3</sup>

Para prevenir actitudes deshonestas y contradictorias, específicamente frente al ejercicio de la tutela, el Decreto 2591 de 1991 consagró que cuando sin motivo expresamente justificado una persona presente ante varios jueces la misma acción de tutela con fundamento en los mismos hechos y pidiendo la protección de los mismos derechos de origen constitucional, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. Esto es lo que se entiende como una actitud temeraria de quien acude ante las autoridades judiciales.

---

<sup>2</sup> Por auto del 29 de enero de 2003 la Corte excluyó de revisión el expediente radicado con el número T-687328, correspondiente a la acción de tutela que en forma independiente promovió el señor Querubín Ayala contra la Presidencia de la República y otros, tramitada en la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Ibagué.

<sup>3</sup> Al respecto, ver las sentencias C-426 de 1997, T-001 de 1997, T-443 de 2000, T-883 de 2001, entre otras.

Bajo esta premisa, el juez no puede presumir la mala fe para tipificar una conducta como actuación de temeraria sino que para llegar a esa conclusión deberá, dentro del trámite de la acción, haber acreditado su utilización para fines dolosos o propósitos fraudulentos que, a sabiendas, son contrarios a la realidad, entorpecen el desarrollo normal del proceso y afectan en últimas el sistema de administración de justicia en su integridad.

La jurisprudencia constitucional ha explicado que la actuación temeraria es aquella que desconoce el principio de buena fe, en tanto la persona asume una actitud indebida para satisfacer intereses individuales a toda costa y que expresa un abuso del derecho cuando deliberadamente y sin razón alguna se instaura nuevamente una acción de tutela.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta que la buena fe se presume en toda actuación de los particulares ante las autoridades públicas, la temeridad es una circunstancia que debe ser valorada cuidadosamente por los jueces para prevenir decisiones injustas. En otras palabras, la conducta temeraria debe encontrarse plenamente acreditada y no puede ser inferida de la simple improcedencia de la tutela o revisando circunstancias meramente formales: tal conducta requiere de un examen minucioso de la pretensión de amparo, de los hechos en que se funda y del acervo probatorio que repose en el proceso.

En esa misma medida, la posibilidad de sanción pecuniaria para el accionante es excepcional y sólo será legítima si la acción se instaura de mala fe. La sola circunstancia de que la tutela resulte improcedente o que la solicitud no prospere no constituye una causal que permita al juez imponer una sanción, pues se estaría castigando a las personas por hacer uso de un instrumento judicial previsto en la Constitución. Así mismo, no se puede olvidar que acudir a la acción de tutela es también un derecho fundamental y, por ende, no es permitido a la autoridad judicial otorgar sanciones por faltar a la buena fe procesal, carentes de sustento empírico y encaminadas a desalentar u obstruir su ejercicio.<sup>5</sup>

De acuerdo con la jurisprudencia sentada por ésta Corporación<sup>6</sup>, se exigen varios presupuestos para que una actuación se constituya en temeraria. En este sentido, es necesario: *(i)* que una misma demanda de tutela sea presentada en varias oportunidades, es decir, bajo los mismos hechos y coincidente frente a las pretensiones; *(ii)* que esas varias tutelas se hayan presentado por la misma persona o su representante y contra la misma entidad y, *(iii)* que dicha petición, en repetidas oportunidades, se realice sin un motivo expresamente justificado.

---

<sup>4</sup> En este sentido, sentencias T-308 de 1995, T-145 de 1995, T-091 de 1996, T-001 de 1997, entre muchas otras.

<sup>5</sup> Sentencia T-303 de 1998.

<sup>6</sup> Sentencias T-080/98, T-655/98, T-556/99, C-840/01, entre otras.

La Sala advierte que cuando se vaya a calificar una actuación como temeraria se deben observar y analizar todos y cada uno de sus elementos formales, pero, sobre todo, las características especiales del caso en particular a fin de no proferir una decisión que haga aún más gravosa la situación del solicitante.

En este sentido, el operador jurídico debe detener su estudio en la valoración de las condiciones personales y sociológicas de quien presuntamente ha incurrido en conducta temeraria. Así, no es equivalente la situación de alguien con preparación académica como un abogado, cuando actúa en representación de su cliente, con la de una persona cuya formación intelectual es apenas del nivel básico.

#### **4. Contexto socio – cultural de la población desplazada por la violencia**

La jurisprudencia de esta Corporación ha estudiado con detenimiento las condiciones socio culturales de quienes han sido trastocados por la violencia por la que atraviesa el país, germen de la zozobra y del desarraigo de la población que se ve condenada al ostracismo a cambio de proteger su vida y la de su familia.<sup>7</sup>

No existe duda sobre la violación continua de los derechos de las personas obligadas a migrar de su lugar de origen y cuya circunstancia de vulnerabilidad e indefensión es manifiesta. Los devastadores y trágicos efectos materiales de quienes se ven obligados intempestivamente a dejarlo todo con el único fin de proteger su vida e integridad personal, van acompañados del sentimiento de pérdida, incertidumbre y frustración que conlleva el desarraigo de sus bienes, de su tierra y de su entorno natural, pues, de alguna manera, impide que los afectados reconstruyan en el corto plazo su vida familiar, social, cultural, psicológica y económica<sup>8</sup>.

Todos estos factores reflejan la situación de incertidumbre y desolación de la población desplazada y se proyectan en su comportamiento, porque es apenas natural que la situación de violencia vivida haga desconfiar de las instituciones estatales. Sobre este especial tema la Corte, en Sentencia T-268 de 2003, resaltó la situación de desamparo y desesperación en que vive la mayoría de la población desplazada, cuyo nivel de educación es, además, generalmente bajo<sup>9</sup>. Así mismo, en la sentencia T-721 de 2003, la Corte agregó lo siguiente:

*“También la Corte ha destacado que las heridas físicas y afectivas generadas por el desplazamiento, comportan traumas de toda*

---

<sup>7</sup> Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-7221 de 2003, entre otras.

<sup>8</sup> Sentencia T-227 de 1997.

<sup>9</sup> Sentencia T-268/03 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. En aquella oportunidad la Corte concedió el amparo invocado por varias familias desplazadas por la violencia, a quien la Red de Solidaridad Social negó la inscripción en el registro único de población desplazada.

*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 ciudades<sup>10</sup>, que los albergan en condiciones de hacinamiento e indigencia.*

*Así mismo, habrá de señalarse que el desplazamiento –de acuerdo con los estudios realizados al respecto<sup>11</sup>- 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 inermes<sup>12</sup>.”*

Ahora bien, en lo que hace referencia a la temeridad en el ejercicio de la tutela, cuando se trata de personas víctimas del desplazamiento forzado el juez deberá hacer un análisis particularmente cuidadoso tomando en cuenta sus difíciles circunstancias con miras a no agravar aún más su situación. En este sentido, lejos de apelar al reproche el juez debe potenciar una labor formativa para quienes recurren al Estado ante la desesperación o ignorancia.

## **5. El asunto bajo examen.**

El señor Querubín Ayala, obrando en nombre propio y en el de su familia solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna, a la integridad personal, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la libre circulación dentro del territorio nacional ya que en su condición de desplazado considera que la Red de Solidaridad Social, si bien lo ha inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, no le ha otorgado la atención humanitaria de emergencia, por lo que su situación física, moral, social y económica es cada vez más crítica.

La Red de Solidaridad Social indicó que al peticionario y a su núcleo familiar ya le han prestado la ayuda señalada la Ley 387 de 1997, pero, a pesar de ello, ha interpuesto varias acciones de tutela solicitando el amparo de los mismos derechos y con base en los mismos supuestos de hecho.

---

<sup>10</sup> Sentencia T-327 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>11</sup> Al 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.

<sup>12</sup> “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.

Frente a este aspecto, la Sala evaluará si al presentar ésta acción de tutela el señor Querubín Ayala incurrió en actuación temeraria que de forma dolosa o fraudulenta entorpeciera la administración de justicia.

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que el demandante es una persona desplazada por la violencia que por amenazas contra él y contra su familia se vio obligado a abandonar su lugar de residencia y a migrar a otra región del país, situación sobre la cual existe pleno consenso. Debido a ello acudió ante la Red de Solidaridad Social para obtener los beneficios que se consagran en la Ley 387 de 1997; la entidad lo inscribió en el Registro Único de Población Desplazada y le otorgó la ayuda consistente en 6 mercados entregados por pastoral social, que es una ONG que opera en la ciudad de Ibagué. También le canceló el valor de tres meses por concepto de arriendo, implementos de aseo, utensilios de cocina, vajilla, entre otros, y con esto completó los beneficios por abastecimiento y aseo personal.<sup>13</sup>

El Tribunal Administrativo del Tolima consideró que la Red de Solidaridad demostró que el accionante y su núcleo familiar recibieron la ayuda humanitaria y que, además, el peticionario había interpuesto dos acciones de tutela con anterioridad a la presente. Una demanda como miembro de la Asociación de Desplazados de Colombia y la otra de forma independiente, por lo que concluyó que había obrado con temeridad imponiéndole la sanción pecuniaria de dos salarios mínimos legales mensuales y ordenando compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por el presunto delito de falso testimonio.

No obstante, la Corte observa que la primera tutela fue presentada por la Asociación de Desplazados de Colombia, y aún cuando fue concedida por el Tribunal Superior de Ibagué, fue luego revocada por la Corte Suprema de Justicia por considerar que no se individualizaron las peticiones de cada uno de los miembros y que la Asociación no tenía legitimación para presentarla.<sup>14</sup> En esa medida, no puede afirmarse que hubiere algún pronunciamiento de fondo en aquella oportunidad, a tal punto que la propia Corte Suprema dejó en claro que los afectados podían promover de modo concreto el amparo constitucional.

Ahora bien, la segunda tutela la interpuso el señor Querubín Ayala, por medio de abogado<sup>15</sup>, en la que solicitaba la atención humanitaria de emergencia y el derecho a tener una vivienda digna. La Sala Civil–Familia del Tribunal Superior de Ibagué negó el amparo aduciendo que como miembro de la Asociación de Desplazados el actor ya había presentado otra tutela. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión,

---

<sup>13</sup> Información allegada por la Red de Solidaridad Social, folios 50 a 55.

<sup>14</sup> Folios 34 a 45.

<sup>15</sup> La presentación de ésta quedó demostrada con los documentos allegados por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Ibagué, en virtud de la solicitud de pruebas que le realizara la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional. (Folios 129 a 150)

pero porque ya se había otorgado la ayuda requerida, advirtiendo que en todo caso la Red de Solidaridad Social debía continuar asistiendo al accionante y a su familia.

En este punto, la Sala debe definir si con la presentación de la tercer acción de tutela, ahora objeto de revisión, efectivamente se reúnen los requisitos formales para que se configure la actuación temeraria:

(i) Que una misma acción sea presentada en varias oportunidades, con fundamento en los mismos hechos y que las pretensiones sean coincidentes. Este elemento quedó demostrado, pues el señor Querubín Ayala había formulado anteriormente otra acción de tutela de forma independiente ante el Tribunal Superior de Ibagué, que conoció en segunda instancia la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien confirmó el fallo de primera instancia en el sentido de negar el amparo porque ya había sido entregada la ayuda humanitaria.

Lo anterior significa que la segunda tutela tuvo como sustento los mismos hechos que ahora se estudian, es decir, las circunstancias del desplazamiento y la supuesta negativa para el suministro de la ayuda requerida; las pretensiones son coincidentes con las ahora formuladas, así como los derechos invocados.

(ii) Que las tutelas hayan sido presentadas por la misma persona o su representante y contra la misma entidad. Al respecto la Sala advierte que la primera tutela que señala la Red de Solidaridad fue interpuesta por la Asociación de Desplazados de Colombia lo cual desvirtúa la coincidencia en este punto.

Sin embargo, la segunda tutela sí fue ejercida por el señor Querubín Ayala, por intermedio de abogado. En consecuencia, queda claro que el demandante nuevamente presentó otra acción de tutela a nombre propio y en representación de su familia, esta vez ante el Tribunal Administrativo del Tolima, que es precisamente la que ahora es objeto de revisión.

Se observa, entonces, que la primera tutela a la que hace alusión la Red de Solidaridad Social no produjo efectos jurídicos por cuanto la Asociación de Desplazados no tenía legitimación para promover la acción. Pero en la segunda y en la presente coinciden tanto el demandante como los demandados.

(iii) Que la reiterada invocación de la tutela se realice sin un motivo expresamente justificado. Reunidos los dos anteriores requisitos, podría pensarse que no existe un motivo aparentemente razonable para haber acudido nuevamente a la tutela y que por ello se configura una actuación temeraria. Pero en este punto es donde se debe estudiar con detenimiento y

cautela la situación personal del peticionario, ya que por su condición de desplazado es necesario apreciar sus circunstancias particulares.

Y al respecto la Corte considera que la situación de agobio y zozobra del peticionario ante la carencia de sustento permanente y de techo para su familia, teniendo a su cargo 4 hijos y a su señora madre, sumada a la precariedad de conocimientos jurídicos, justifican la presentación de la nueva demanda, aún cuando no por ello el amparo tenía vocación de éxito.

La Sala no cuestiona que la tutela resultara improcedente, pues es claro que al peticionario ya se le ha brindado la ayuda humanitaria requerida, pero sí estima que teniendo en cuenta sus especiales características, el hecho de haber acudido por segunda vez a la acción de tutela no puede catalogarse como una actitud temeraria o fraudulenta. En consecuencia, el juez de instancia debió ponderar esta situación antes de imponer una sanción pecuniaria por una presunta temeridad, además de compulsar copias a la Fiscalía por el presunto delito de falso testimonio.

En esta medida, la Sala encuentra que el Tribunal Administrativo del Tolima desconoció la esencia misma de la acción de tutela y su deber de procurar la protección de los derechos fundamentales de los asociados, pues si uno de los deberes del Estado es propiciar las condiciones que faciliten la convivencia, la equidad y la justicia social, así como adoptar las políticas y medidas para la prevención del desplazamiento forzado<sup>16</sup>, no resulta razonable que el mismo Estado haga más gravosa la situación del desplazado, imponiendo multas que muy probablemente no podrá cancelar y agravando aún más su ya dramática condición. Su deber debió entonces orientarse en el sentido de instruir y prevenir al actor sobre las posibles consecuencias de su incorrecto proceder.

Bajo estas circunstancias se hace necesario confirmar la sentencia sometida a revisión de la Sala, salvo en lo relativo a la imposición de sanciones derivadas del ejercicio temerario de la acción de tutela, las cuales serán revocadas. No obstante, la Corte hará un llamado al demandante para que en lo sucesivo se abstenga de presentar acciones de tutela con fundamento

---

<sup>16</sup> Artículo 2° de la Ley 387 de 1997: “De los principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios: 1°. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria. 2°. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente. 3°. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física. 4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. 5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación. 6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen. 7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente. 8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley. 9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos la equidad y la justicia social”.

en los mismos hechos, so pena de hacerse acreedor de las medidas derivadas de una conducta temeraria.

## **VII. DECISIÓN.**

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

### **RESUELVE**

**Primero: LEVANTAR** la suspensión del término decretada por éste despacho.

**Segundo: CONFIRMAR** el fallo de instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima el 31 de marzo de 2003 dentro del proceso de la referencia, salvo en lo relacionado a los numerales **segundo y tercero** de la parte Resolutiva del mismo, los que se **REVOCARÁN** por las razones expuestas en esta sentencia.

Tercero: **HACER UN LLAMADO** al señor Querubín Ayala para que en lo sucesivo se abstenga de presentar acciones de tutela con fundamento en los mismos hechos, so pena de hacerse acreedor de las medidas derivadas de una conducta temeraria.

Cuarto.- **ORDENAR** que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada Ponente

JAIME ARÚJO RENTERÍA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO  
Secretario General (e)