

Sentencia T-076/11

ACCION DE TUTELA CONTRA EL INCODER-Caso del predio rural denominado “La Porcelana”

COMPETENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO PARA PROMOVER ACCIONES DE TUTELA-Caso del predio rural denominado “La Porcelana”

La Corte concluye que el Procurador Delegado tiene competencia para formular la acción de tutela de la referencia, en tanto está relacionada con la protección de los derechos presuntamente conculcados a las familias campesinas en situación de desplazamiento, que ocupan el predio denominado “La Porcelana”. Esta actuación se inscribe dentro de las actividades misionales del Ministerio Público y tiene pleno sustento legal, conforme las normas legales y reglas jurisprudenciales antes mencionadas. Por ende, la Sala concluye que la legitimación

ACCION DE TUTELA COMO MECANISMO SUBSIDIARIO ANTE LA INMINENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE-Caso del predio rural denominado “La Porcelana”

REQUISITO DE OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACION DE ACCION DE TUTELA-Caso del predio rural denominado “La Porcelana”

La calificación de la inminencia de un perjuicio irremediable no se basa en una determinación estándar de las condiciones fácticas antes expuestas, sino que en cambio, responde a un modelo de evaluación diferenciada, sensible a las condiciones particulares del afectado que alega la vulneración de sus derechos fundamentales. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que del adecuado entendimiento del artículo 13 Superior es necesario concluir que el grado de evaluación del perjuicio irremediable para aquellas categorías de sujetos que, por sus particulares características son acreedores de la especial protección del Estado, debe tener una intensidad menor. Esto en el entendido que, como regla general, el acceso a los mecanismos judiciales ordinarios para dichos sujetos suele tener mayores restricciones, precisamente en razón de su vulnerabilidad. Es a partir de esta posición que la jurisprudencia ha previsto que la constatación acerca del carácter dual de la evaluación del perjuicio irremediable para el caso particular en los afectados sean sujetos de especial protección constitucional. En primer, con base en la regla general antes aludida, tendrá que verificarse si en el evento concreto se comprueban las condiciones fácticas que

estructuran la inminencia del perjuicio. Luego, la evaluación de estas condiciones debe hacerse en el marco del reconocimiento de un tratamiento diferencial positivo, el cual permita atenuar el grado de estrictez del análisis, de forma que resulte proporcional al nivel de interferencia de los derechos fundamentales del sujeto afectado, derivado de las características que lo permiten catalogar de especial protección

#### CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterios jurisprudenciales

La jurisprudencia ha previsto que para evaluar el requisito de inmediatez deben tenerse en cuenta criterios definidos, relativos a (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y, (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.

#### PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reglas jurisprudenciales/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Caso en que se incurrió en determinados yerros graves

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto reglas jurisprudenciales definidas en lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, precedente que se funda en dos aspectos particulares: (i) la estricta evaluación sobre la inminencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad de los mecanismos judiciales ordinarios; y (ii) la comprobación acerca del desconocimiento del derecho al debido proceso, lo que se acredita cuando el acto administrativo ha sido proferido con base en uno de los defectos identificados por el marco conceptual descrito en la jurisprudencia antes analizada.

#### PROCEDIMIENTO PARA LA EXTINCION DEL DOMINIO AGRARIO DERIVADO DE LA FALTA DE EXPLOTACION ECONOMICA DEL BIEN

#### PROTECCION DEL DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LA POBLACION DESPLAZADA

El desplazamiento forzado implica, de manera necesaria, el desarraigo de los afectados del lugar que ocupan. En ese sentido, los derechos fundamentales interferidos por ese despojo son, sin duda alguna, los que primero se ven afectados por el hecho del desplazamiento. De forma correlativa, la restitución en el acceso a la tierra es un elemento central e ineludible

para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento. De manera general y en lo que respecta a la relación entre el afectado y la propiedad inmueble, son dos las dimensiones en que se manifiesta el perjuicio iusfundamental de los desplazados internos, en especial respecto de los que integran la población campesina: (i) la protección del mínimo vital; y (ii) el acceso a la vivienda digna. En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda. En ese orden de ideas, el desplazamiento forzado de los campesinos afecta el núcleo esencial de ese derecho que, como se explicará más adelante con base en ejemplos de la jurisprudencia constitucional, conforma un derecho fundamental autónomo y exigible. Es a partir de esta problemática que desde las normas de derecho internacional de los derechos humanos, el régimen legal nacional y la jurisprudencia constitucional, se han fijado distintas reglas que apuntan a determinar las responsabilidades estatales en materia de mínimo vital y derecho a la vivienda de la población campesina víctima de desplazamiento. En términos simples, las víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a la reparación integral del daño generado por ese delito. Ello significa la existencia de una obligación estatal de implementación de las acciones tendientes a, entre otros aspectos, (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii) facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad; (iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello

#### DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Deberes específicos del Estado

A partir de las normas legales que regulan la materia, en especial la Ley 387 de 1997, se identifican deberes específicos de Estado en relación con la satisfacción del derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento. Estas obligaciones refieren a (i) proporcionar y dar auxilios de alojamiento transitorio; (ii) otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas; (iii) promover un tipo de

solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar; y (iv) promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia

La Corte encuentra que la Resolución 1370/07 vulneró directamente la Constitución, al desconocer el deber estatal de evitar que poblaciones asentadas en territorios rurales queden a merced del desplazamiento forzado. Antes bien, la actuación del Incoder integró uno de los factores que facilitaron al desarraigo de varias de las familias que residían y explotaban el predio objeto de debate. Para ello, como se explicó en precedencia, el Incoder efectuó una valoración contraevidente del material probatorio obrante en el trámite administrativo, para (i) negar arbitrariamente que los campesinos colonos adelantaban la explotación económica del predio; (ii) dar valor a una causal de fuerza mayor carente de toda relación de causalidad con la presunta falta de explotación. En otros términos, el Incoder revocó la decisión de extinción de dominio agrario, siendo consciente que esa determinación ponía a las familias asentadas en el predio en riesgo de desplazamiento y de otras acciones contrarias a los derechos fundamentales. Una actuación en ese sentido es abiertamente contraria a los deberes estatales propios del alcance de los derechos constitucionales de la población desplazada. En el presente asunto, incluso, se encuentran plenamente acreditados los efectos perjudiciales de la decisión administrativa cuestionada en relación con la vigencia de los derechos de los campesinos colonos. Luego de adoptada la Resolución 1370/07 se advierte una disminución ostensible del número de familias que habitaban el predio, algunas de las cuales ahora hacen parte del Registro Único de Población Desplazada, lo que comprueba que fueron víctimas de ese delito como consecuencia de la imposibilidad de mantenerse en el predio. De otro lado, las mejoras existentes, comprobadas en el trámite que precedió a la Resolución 0097/07 y que, precisamente, dieron lugar a acreditar la explotación económica por parte de los campesinos colonos, fueron desmanteladas o destruidas luego de la acto administrativo objeto de reproche. Por ende, es claro que dicho acto contribuyó decididamente en el desplazamiento forzado y la violación correlativa de los derechos fundamentales de los campesinos mencionados. Finalmente, el vínculo entre los defectos encontrados en el acto administrativo atacado y los derechos constitucionales de la población en situación de desplazamiento forzado se refuerza a partir de (i) la consideración realizada por la misma Corte Constitucional en el Auto 008/09, al identificar al predio La Porcelana como una de las zonas problemáticas en materia de asignación de predios y definición de los proyectos productivos a favor de la población desplazada; (ii) el hecho que el Comité Municipal para la Protección Especial de la Población Desplazada por la Violencia

de Cáceres (Antioquia), hubiera proferido medidas cautelares respecto del inmueble, fundado en la situación de desplazamiento sucedida en el mismo. Los anteriores argumentos permiten concluir que la Resolución 1370/07 incurre en graves vicios que la hacen incompatible con la Constitución. En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de instancia y, por ende, dejará sin efectos el acto administrativo citado y ordenará al Incoder tramitar nuevamente el recurso de reposición formulado por la Sociedad Agrícola La Porcelana contra la Resolución 0097/07, de manera acorde con lo expresado en esta decisión y, en especial, bajo la plena vigencia de los derechos fundamentales al debido proceso de los campesinos colonos. Para ello, se preverán órdenes expresas al Incoder, en el sentido de estar obligado a garantizar que los campesinos colonos logren soluciones de vivienda y asentamiento, al margen de la decisión que se adopte sobre la extinción de dominio del predio.

#### EMPLAZAMIENTO DE PERSONA A QUIEN SE TRANSFIRIO DERECHO DE DOMINIO-Caso del predio rural denominado “La Porcelana”

La Sala también evidencia que luego de la revocatoria de la extinción de dominio agrario, se transfirió el derecho de dominio del predio a otro ciudadano. Sobre este particular deben hacerse dos precisiones importantes. En primer lugar, durante el trámite en sede de revisión se adelantaron distintas acciones para poner en conocimiento la acción de tutela a dicho tercero, que incluso llegaron a su emplazamiento, sin que el mencionado ciudadano concurren al proceso. Por ende, es claro que la Corte efectuó las acciones procedimentales previstas en el ordenamiento para garantizar el derecho al debido proceso, en su vertiente de las facultades de contradicción y defensa. Aunque al tenor del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, norma supletoria para la acción de tutela respecto del emplazamiento, señala que si el emplazado no concurre dentro de los quince días siguientes a la publicación, se le nombrará un curador ad litem, la Sala encuentra que esta etapa no resulta aplicable al asunto de la referencia, a partir de dos razones principales. La acción de tutela objeto de revisión fue promovida por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios contra el Incoder, razón por la cual el ciudadano propietario inscrito no tiene formalmente la condición de parte en el proceso, sino la de un tercero que pudiere resultar afectado con el resultado de la actividad judicial. Por ende, al no tener la condición de parte, mal podría la Corte asignarle un curador, pues este no tendría la aptitud de manifestar u omitir el interés de ese tercero. Antes bien, la ausencia de comparecencia ante esta Corporación demuestra

que el citado tercero optó por no intervenir en el trámite de tutela, dejándolo en manos de las partes formalmente consideradas como tales.

La designación de un curador ad litem, a su vez, desconocería las condiciones de simplicidad, informalidad, celeridad y eficacia que definen a la acción de tutela. Para el presente caso, la Sala ha dilatado en el tiempo la adopción de una decisión, en aras de ejercer todas las acciones destinadas a permitir el ejercicio del derecho de contradicción al tercero con interés legítimo. No obstante, extender el proceso hasta la designación de curador y su participación en la revisión de los fallos de tutela sería una actuación incompatible con las características antes mencionadas y, a su vez, haría nugatoria en el caso concreto la aptitud de la tutela para proteger los derechos fundamentales de los afectados

PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Estar comprometidas en la producción de cultivos ilícitos, no es una causal para negar medidas de protección de los derechos fundamentales

La Sala expresa que lo decidido en esta sentencia se concentra en los graves defectos de naturaleza constitucional, encontrados en la Resolución 1370/07, y la consecuente afectación de las garantías fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. Estos asuntos son diferenciables de otras acciones presuntamente adelantadas en el predio, específicamente la siembra de cultivos ilícitos. La ocurrencia de estos delitos, en caso que ello se acredite, no incide en la comprobación sobre la vulneración de derechos fundamentales realizada en este fallo. Antes bien, al margen de las consecuencias que las autoridades competentes deriven de esas actuaciones, estos asuntos deberán también tenerse en cuenta por el Incoder al momento de decidir acerca del recurso de reposición contra la Resolución 0097/07, procedimiento que debe rehacerse como consecuencia de esta sentencia. En cualquier caso, incluso ante la acreditación de la comisión de esas conductas, ello en nada subsana o incide las afectaciones a derechos fundamentales que dan lugar a amparar los derechos invocados por el Procurador Delegado. Del mismo modo, debe recordarse que a la luz de la jurisprudencia constitucional, el compromiso de personas en situación de desplazamiento forzado en la producción de cultivos ilícitos no es, en sí misma considerada, una causal para negar las medidas de protección de los derechos fundamentales de esta población en situación de vulnerabilidad, entre ellas la inclusión en el

Registro Único de la Población Desplazada. Esto en el entendido que se trata de escenarios autónomos, que deben tener tratamientos jurídicos igualmente diferenciados

Referencia: expediente T-2.499.883

Acción de tutela interpuesta por Oscar Darío Amaya Navas, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Oscar Darío Amaya Navas, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta

Hechos acerca de la actuación administrativa

1.1. Mediante Resolución 0167 del 15 de febrero de 1990,<sup>1</sup> el Gerente de la Regional de Antioquia del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, fundado en las competencias y el procedimiento fijado en la Ley 135 de 1961, inició las diligencias administrativas “tendientes a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado sobre el predio rural denominado LA

PORCELANA, ubicado en la jurisdicción del municipio de Cáceres, Departamento de Antioquia”. Dentro de las razones que tuvo en cuenta para iniciar esa actuación, señaló que luego de la vista previa realizada al predio el 21 de mayo de 1998, se pudo constatar que la Sociedad Agropecuaria La Porcelana Ltda., propietaria del bien, no adelantaba ninguna explotación económica. Antes bien, ese aprovechamiento era realizado “por terceras personas que no reconocen dominio ajeno ni tienen vínculo de dependencia con los propietarios inscritos y quienes tienen un tiempo de posesión de más de 4 años. (...) Las circunstancias anotadas indica que por parte de los titulares de derecho de dominio privado no se adelanta sobre el predio una explotación económica regular y estable que cumpla con las exigencias legales, en especial con las leyes 200 de 1936, 135 de 1961, 4ª de 1973 y en los Decretos reglamentarios 059 de 1938 y 1577 de 1974, toda vez que no existe ocupación del predio por terceras personas que no reconocen dominio ajeno y tienen un tiempo de posesión superior a tres años.”

1.2. Una vez adelantado el trámite administrativo correspondiente y luego de más de dieciséis años de haberse iniciado formalmente, el Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incode, profirió la Resolución 0097 del 17 de enero de 2007,2 “por la cual se declara extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado, sobre una parte del predio rural denominado LA PORCELANA, ubicado en jurisdicción del municipio de CÁCERES, departamento de ANTIOQUIA.” Los argumentos que tuvo en cuenta el Incode para adoptar esta decisión pueden sintetizarse del siguiente modo:

1.2.1. Como se indicó, en la visita realizada el 18 de mayo de 1998 se demostró que el inmueble no era explotado económicamente por la sociedad propietaria inscrita, sino por un grupo de campesinos, que no reconocían dominio ajeno. Estas conclusiones fueron reafirmadas por inspecciones oculares posteriores, realizadas los días 3 y 4 de diciembre de 2002 y 25 y 26 de noviembre de 2004.3 A partir de estas visitas, el Instituto expresó las siguientes consideraciones concretas en relación con el aprovechamiento del bien:

“La explotación económica del bien que se adelanta en el predio se discrimina de la siguiente manera:

Por cuenta de los titulares del predio, la “Sociedad Agropecuaria La Porcelana Ltda., se adelanta una explotación ganadera, conformada por cinco (5) potreros empradizados con

pastos artificiales y gramas naturales mejoradas, con un área aproximada de ciento cinco hectáreas más cinco mil trescientos treinta y dos metros cuadrados (105. HAS - 5.332 M2), en buen estado de conservación, cercados en alambre de púas a 3 hilos sobre estacones de madera redonda y rajada, con saladeros en techo de cinc, donde se encontraron 37 reses vacunas, 5 mulares y 3 de caballos de propiedad de los titulares.

Igualmente dentro del predio y explotado por cuenta de los titulares se encuentra un área de bosques cubiertas en montaña mayor a los cincuenta años de edad, con maderas de regular valor en la región, considerada como protectora de aguas, suelos, flora y fauna, con una extensión aproximada de nueve hectáreas con cien metros cuadrados (9 HAS - 7.784 M2).

Del mismo modo y por cuenta de los propietarios se encuentra un lote enrrastrojado con un área de veintitrés hectáreas con siete mil setecientos ochenta y cuatro metros cuadrados.

También por cuenta de los propietarios se encuentra otro lote enrrastrojado con un área de ocho hectáreas con siete mil setecientos ochenta y cuatro metros cuadrados (23 HAS - 9.648 M2).

Para un total explotado por los propietarios de ciento cuarenta y siete hectáreas con dos mil ochocientos sesenta y cuatro metros cuadrados (147 HAS - 2.864 M2)

El resto del predio, es decir, cuatrocientas diecisiete hectáreas con cuatro mil novecientos setenta y un metros cuadrados (417 HAS - 4.971 M2) ha sido ocupado y explotado alternativamente, por terceras personas las cuales se establecieron en estas tierras hacia el año 1988, en donde hasta la fecha han adelantado actividades agrícolas y ganaderas, sin reconocer dominio ajeno.”

1.2.2. La Resolución destaca que con posterioridad a la diligencia de inspección antes mencionada, Álvaro Ignacio Echeverría Ramírez, representante legal de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana, presentó escrito en el que señalaba que había realizado sendos contratos de compraventa con los ocupantes, a fin de adquirirles las mejoras realizadas en el predio. A fin de verificar si en razón de ese negocio jurídico había afectado las condiciones de ocupación del inmueble, la Oficina de Enlace Territorial del Incoder realizó una nueva visita al mismo los días 25 y 26 de noviembre de 2004, la cual demostró que “las condiciones de explotación económica del predio por parte de sus titulares no han cambiado

significativamente, pese a que de los 16 ocupantes relacionados en el acta de inspección ocular practicada el 3 y 4 de diciembre de 2002, solamente se hallaron cuatro (4), sin que se pudiera establecer cuál fue la razón que los otros 12 abandonaron (sic) el predio.”

1.2.3. A partir de estas comprobaciones de índole fáctica, Incoder estableció que el predio no había sido objeto de explotación por parte de su titular inscrito, lo que motivaba la extinción del dominio a favor de la Nación, en los términos previstos en las Leyes 200 de 1936, 160 de 1994, al igual que el Decreto 2665 de 1994. A este respecto, la Resolución analizada es específica en afirmar que “[d]e los hechos probados a través de la visita previa y al diligencia de Inspección Ocular, se desprende que el propietario sólo explota y ocupa una parte del fundo, y que la parte restante del mismo, se encuentra ocupada y explotada por dieciséis (16) familias establecidas en estas tierras desde 1988, sin reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con los propietarios, lo que permite concluir que existe prueba suficiente del abandono e inexploración parcial del inmueble por parte del titular, por un término de tres años continuos.”.

De otro lado, el acto administrativo dio respuesta a las argumentaciones del apoderado judicial de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana, quien señaló que la falta de explotación del predio se debía a razones constitutivas de fuerza mayor, derivados de la muerte por desaparecimiento de Andrés Calle López -socio de la firma mencionada-, junto con la “violencia generalizada en la zona de ubicación del fundo, por la presencia de grupos guerrilleros y otros actores al margen de la ley que han promovido las invasiones de tierras.” Incoder desestimó esta consideración con base en razones que, por la importancia nodal que tienen para el presente asunto, conviene transcribir in extenso.

“Sobre el particular debemos precisar que la muerte de uno de los socios de la sociedad titular, no exime a los otros socios y a los herederos del causante, de su obligación de explotar económicamente el predio.

Además, no está probada la relación de causalidad entre la muerte del causante y la inexploración del fundo, por la sentencia del 31 de julio de 1995 del Juzgado Primero de Familia de Medellín, que declaró la muerte presunta del desaparecido Andrés Calle López, fijando como fecha presuntiva de su muerte el día 13 de noviembre de 1989, se infiere que la desaparición del causante, estuvo asociada con su profesión de piloto aéreo y con la

actividades que en esa calidad desarrollaba y no con su vinculación productiva al fundo.

Sobre la incidencia de la presencia de grupos subversivos en el área de ubicación del predio, es preciso insistir que en materia de extinción del derecho de dominio, la carga de la prueba la tiene los titulares del derecho de propiedad, y en el caso que nos ocupa la prueba de esta circunstancia no se aportó por parte de los interesados, pues aunque se arrimó al expediente la certificación del Comandante del Batallón de Infantería No. 31 Rifles del Ejército Nacional, fechada el 23 de julio de 2001 (...) en donde informa que la finca La Porcelana se encuentra ubicada en un área determinada como de Alto Riesgo o Zona Roja, porque “desde hace aproximadamente 18 años viene siendo afectada por el conflicto armado y la disputa por el control legal de áreas por parte de grupos del ELN y autodefensas del Bajo Cauca”, ello no es prueba suficiente para desvirtuar la inexploración de un inmueble. El titular de dominio debe acreditar debidamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que ocasionaron tal situación imprevisible e irresistible, mediante certificaciones de la autoridad competente, ante quiénes fueron denunciando los hechos constitutivos de la misma, así como las decisiones, si las hubiere, dentro de las acciones instauradas ante los organismos judiciales o administrativos competentes.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en Sentencia 1572 del 30 de mayo de 2002, Consejero Ponente Doctor Alier E. Hernández Enriquez, precisó:

“La Sala precisa que la prueba de la presencia guerrillera en el predio durante algunos lapsos de tiempo no resulta idónea para desvirtuar la inexploración que se le imputa al propietario (...)”

“Sin embargo se considera que esta circunstancia como fuerza mayor, ... reviste particular importancia porque es imprevisible e irresistible para el ciudadano común que ve insuficientes los recursos policivos, administrativos y judiciales que prevé la ley para salvaguardar la integridad del bien.”+

“En anterior oportunidad la Sala ... consideró que la actividad guerrillera es otro factor con gran incidencia en la explotación económica de los bienes ... una de las cuales se finca en la presión y apoyo a la invasión de tierras”

Sin embargo, “Se aclara también que si bien la presencia guerrillera en la zona y el

asentamiento de colonos en el predio pudieron determinar la inactividad... Esta circunstancia debe tenerse en cuenta bajo el contexto apropiado para determinar la responsabilidad del titular en la inexploración del fondo.”

En el caso que nos ocupa, los interesados no aportaron prueba alguna de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la presencia de estos actores armados les impidieron realizar la explotación económica del predio, o de las denuncias instauradas ante autoridad competente por tales hechos, o de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre las denuncias instauradas.

En resumen, no se probó por parte de los interesados la relación de causalidad entre la presencia de actores armados al margen de la ley y la inexploración del inmueble.”

1.2.4. Igualmente, ante el argumento de la existencia de explotación económica, derivada de la compraventa de las mejoras de los colonos a la sociedad titular, el Incoder señaló que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 160 de 1994, tales mejoras, cuando son realizadas por terceros que no reconocen dominio ajeno, no desvirtúan la ausencia de explotación del predio por parte de su propietario. Además, no podía perderse de vista que la extinción del dominio del inmueble no se realizaba solo por la existencia de colonos ocupantes, sino también debido a que “su dueño ha dejando de ejercer posesión en las condiciones exigidas por la Ley, durante tres (3) años continuos, sin que de otra parte, haya acreditado la existencia de causales justificadas de fuerza mayor o caso fortuito, que le hayan impedido adelantar la totalidad de la explotación económica del mismo.”

Con base en estas consideraciones, se decretó la extinción parcial del dominio del predio, en una porción equivalente a 417 hectáreas con 4.971 metros cuadrados.

1.3. Mediante apoderada judicial, la Sociedad Agropecuaria La Porcelana Ltda. formuló recurso de reposición contra la citada Resolución.4 Para ello, argumentó que en la visita al predio que se realizó luego de proferida la Resolución 0167/90 no se tuvo en cuenta que los campesinos no dieron sus nombres completos y números de cédula en razón de las presiones realizadas en el inmueble por el grupo armado ilegal denominado “A Luchar”, que en palabras del recurrente colaboraba con el ELN y estaba dedicado a la “invasión de predios”.

Indica que este grupo obligó a que mi “poderdante [refiere al representante legal de la sociedad titular] y su socio tuviesen que abandonar el predio por un tiempo, y sin poder

recurrir ante autoridad alguna, porque era imposible hacer presencia en la zona para solicitarla, toda vez que allí se produjo un total abandono por parte del Estado, hacia sus administrados, debido a la impotencia de poder brindarles seguridad alguna, idéntica situación ya había sucedido con el doctor Jaime Isaza Restrepo, antiguo representante legal y socio de la entidad a la que represento,; dicho señor fue secuestrado en el mes de febrero de 1981, por integrantes guerrilleros del E.L.N.”. Sobre el particular, pone de presente la certificación expedida por el Batallón de Infantería No. 31 Rifles del 23 de julio de 2001, al que se hizo referencia anteriormente. Empero, insiste en que la situación de orden público probada por ese documento, no fue tenida en cuenta por el Incoder para resolver la extinción del dominio.

De otro lado, sostiene que debió tenerse en cuenta que durante el trámite administrativo fue proferido el auto de 29 de julio de 2004, por parte de la subgerencia de ordenamiento social de la propiedad del Incoder, el cual señaló que dentro del proceso debía considerarse si la sociedad titular había realizado negociaciones con los colonos a fin de adquirir las mejoras realizadas por estos, pues si se comprobara esa situación, debería negarse la extinción del dominio. A este respecto la apoderada indica que la conclusión a la que arriba la citada subgerencia se basa en considerar que esas negociaciones serían prueba fehaciente de la explotación económica por parte de la sociedad titular.

Señala que en relación con la inspección ocular realizada los días 3 y 4 de diciembre de 2002, se presentaron distintas irregularidades consistentes en (i) advertir la existencia de cultivos ilícitos, sin denunciar esa situación a las autoridades competentes, como era su deber; (ii) concluir que en el predio se encontraban rastrojos con rastros salpicados mayores de 10 años, hecho que no corresponde a la realidad y se fundamenta en que el funcionario que realizó la visita no recorrió el predio en su totalidad y, además, contradice lo expresado por propietarios vecinos del mismo, como es el caso de Nibardo Zapata Morales, quien expresa que el fundo observaba continuamente personas trabajando, a órdenes de Álvaro Echeverría, representante legal de la sociedad titular del derecho de dominio. Igualmente, a través de aerografías aportadas con el recurso de reposición se demostraba la inexistencia de tales porciones inexploradas.

De manera similar, indica que para el caso de la diligencia de complementación de inspección ocular realizada los días 25 y 26 de noviembre de 2004, tampoco se hizo un

recorrido completo del predio, limitándose la visita a tan solo cinco horas. Prueba de esta insuficiencia en la práctica de la inspección fue la negativa del Personero Municipal de Cáceres (Ant.), quien se hizo presente en la diligencia, a firmar el acta correspondiente, puesto que no estaba de acuerdo con las medidas que el funcionario había realizado de las áreas presuntamente ocupadas por los colonos. Agrega que las conclusiones de dicha inspección se oponen a lo declarado extraproceso por Pablo Emilio Londoño, quien afirma que siempre ha estado a cargo del predio y la proliferación de cultivos ilícitos, a pesar de los problemas de orden público, realizando distintas actividades como el mantenimiento de cercas y las propias de la explotación ganadera. Agrega en esa declaración que en 2001 el predio fue “limpiado” en su totalidad, lo que resta sustento a lo afirmado en la inspección ocular, en el sentido que existían en el inmueble zonas con rastros de más de tres años.

La apoderada señala que dichas incongruencias en la mensura de los predios ocupados se demuestra al observar cómo “en el capítulo de las Observaciones del acta signada por los funcionarios Elkin Tabares Arboleda, Gustavo de Jesús González y Alfredo Rodríguez Alfaro, sobre la diligencia de ampliación o complementación de la Inspección Ocular, se dejó constancia de que en la primera visita que se hizo para ampliar la diligencia de Inspección Ocular, se había encontrado por todo el predio pequeñas áreas o sectores cultivados en coca sin decir quién, y que en las áreas ocupadas por Audel Ortega y Rafael Antonio Macea, ya había sido erradicada, sin hacer referencia a las pequeñas áreas que según el doctor Tabares, no se sabía a quién pertenecían, pero que en la segunda diligencia realizada por el Incora (sic), presidida también por el doctor Tabares (anterior a las que se acaban de enunciar) y que se llevó a cabo en diciembre de 2002, se dejó consignado que la coca se encontraba dentro de las áreas explotadas por los ocupantes, además de que el señor Juan Bautista Lozano, le fumigó la avioneta antinarcóticos 4 hectáreas de pastos. Qué grandes contradicciones se encuentran en estas actas, porque además de endosarle por así decirlo, las zonas de montaña y de zonas protectoras de suelos y de aguas a los ocupantes como complemento de su supuesta explotación, como se deduce de la decisión tomada por la Gerencia General del Incoder, mediante Resolución 0097 del 17 de enero de 2007, por la cual se extingue el derecho de dominio privado sobre 417 Has - 4.971 M2, dejándole a la sociedad propietaria únicamente 147 Has. - 2.864 M2, situación que no se compadece con lo estipulado en el artículo 5º del Decreto 2665 de 1994.”

Estipula, del mismo modo, que el representante legal de la sociedad titular había realizado

innumerables gestiones destinadas a la erradicación de los cultivos ilícitos plantados por los campesinos ocupantes, sin obtener nada distinción que la extinción de dominio del bien, con el fin de luego de su declaratoria como predio baldío, resulte adjudicado a los “supuestos ocupantes, que no son más que cultivadores de coca”. A partir de lo expuesto, la sociedad titular concluye que si llegase a existir ausencia de explotación, ello se debió a la situación de orden público, configurándose con ello la causal eximente de fuerza mayor.

Junto con el recurso de reposición, la apoderada judicial aportó distintas pruebas, entre ellas (i) aerografías del predio La Porcelana, al igual que de los predios colindantes, tomadas en febrero de 2002, con base en los cuales la apoderada concluye que los terrenos habían sido “limpiados”; (ii) declaraciones extrajuicio de Pablo Emilio Londoño, Efraín Enrique Pacheco Algarín, Nibardo Zapata Morales y Nicolás Porrás Garcés; (iii) certificación del Personero Municipal de Cáceres, en las que explica las razones por las cuales no firmó el acta de inspección ocular; y (iv) contratos de compra de mejoras a los ocupantes Rafael Macea y Octavio Gil.

1.4. Mediante Resolución 1370 del 5 de junio de 2007,<sup>5</sup> el Gerente General del Incoder resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 0097/07, revocándola en todas sus partes.

1.4.1. Para sustentar esa decisión, la entidad partió de advertir que las pruebas aportadas por el recurrente “no fueron valoradas en el acto impugnado, porque no obraban en el expediente al momento de decidir la extinción parcial. (...) En este contexto, el despacho analizará los cargos formulados y los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente, en el mismo orden en que fueron presentados, valorando para el efecto todo el acervo probatorio que obra en las actuaciones así:”

Acto seguido, el Incoder asumió el estudio de la objeción basada en el predio de grupos armados al margen de la Ley, como causal de fuerza mayor y eximente de responsabilidad por la inexplotación parcial del inmueble. Para ello, señaló que si bien en la Resolución atacada se había señalado que la sociedad titular no había cumplido con la carga de demostrar las específicas circunstancias de modo, tiempo y lugar constitutivas de fuerza mayor, “... una nueva valoración de las pruebas arrimadas al plenario, los argumentos expuestos por la recurrente y la jurisprudencia del Consejo de Estado en la Sentencia 1572

del 30 de mayo de 2002, permite concluir que la actividad guerrillera reviste particular importancia en la in explotación económica de los inmuebles como causal de fuerza mayor eximente de responsabilidad, porque es imprevisible e irresistible para el ciudadano común, y el despacho así lo declarará.” (Subrayas originales).

De tal modo, el Incoder dio crédito a (i) la certificación expedida por el comandante del Batallón de Infantería No. 31 “Rifles”, del Ejército Nacional, del 23 de julio de 2001, la cual daba cuenta que la zona donde está ubicada la finca “La Porcelana” venía siendo afectada desde aproximadamente 18 años por “el conflicto armado y la disputa por el control legal de áreas por parte de los grupos agentes generadores de violencia que delinquen en nuestra jurisdicción, tales como son la cuadrilla Compañero Guillermo Torres del ELN y últimamente por los grupos de autodefensas del Bajo Cauca, situación por lo cual se considera que esta propiedad se encuentra localizada en el área determinada como de alto riesgo Zona Roja (sic)” (ii) a las pruebas documentales, obrantes en el expediente, relacionadas con el secuestro del ciudadano Jaime Isaza Restrepo, anterior propietario del inmueble, “circunstancia que lo obligó a venderlo a sus actuales propietarios”; (iii) la constancia dejada por el funcionario del extinto Incora que realizó la inspección ocular del 21 de mayo de 1988, según la cual personas vinculadas a la organización “A Luchar” impidieron obtener los nombres completos y los números de cédulas de los ocupantes del predio; y (iv) la constancia en la visita del 3 y 4 de diciembre de 2002 sobre la presencia de cultivos ilícitos y la negativa de los funcionarios comisionados de medir la zona afectada, ante la necesidad de no poner en riesgo su integridad física.

El Incoder sostuvo que, como lo expresó en la Resolución atacada, las pruebas citadas por si solas no desvirtuaban la falta de explotación del predio, “valoradas en su conjunto y armonizadas con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjeron, permiten al despacho concluir que en el caso que nos ocupa, sí existe una relación de causalidad entre la presencia de actores armados al margen de la ley y la in explotación parcial del inmueble.” Sobre este último aspecto recalcó que, conforme a la citada sentencia del Consejo de Estado, podía considerarse que la “actividad guerrillera” podía configurar una causal de fuerza mayor en relación con la falta de explotación del predio.

1.4.2. El Incoder aceptó la censura basada en la existencia de aprovechamiento económico del predio y reconocimiento de dominio ajeno por parte de los colonos, debido a la

compraventa de las mejoras. Para ello, sostuvo que aunque de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 160/94, lo cultivado por los colonos no permitía acreditar la explotación del inmueble por su propietario, ello estaba supeditada a que aquellos no reconocieran dominio ajeno. Para el caso analizado, la existencia de contratos de compraventa de mejoras demostraba que ese dominio era reconocido por los colonos. Además, debía advertirse que, según lo establecido en el acta de ampliación de la inspección ocular, diligencia llevada a cabo los días 25 y 26 de diciembre de 2004, se demostró que “de los 16 ocupantes que aparecen relacionados en el acta de la diligencia de inspección ocular practicada el 3 y 4 de diciembre de 2002, solamente se hallaron cuatro (4), de los cuales dos (2) manifestaron no reconocer dominio ajeno sobre la parte que ocupan; sin que se pudiera establecer efectivamente cuál fue la razón por la que los otros 12 abandonaron el predio, es decir, si llegaron a un acuerdo o si este abandono se haya debido a presiones indebidas.” Igualmente, indicó que, conforme a esa misma acta, los ciudadanos Octavio Gil, Juan Bautista Lozano y Rafael Antonio Maceda, aceptaron el dominio ajeno del predio. Del mismo modo, en lo que respecta al ciudadano Audel Ortega, se verificó en la citada diligencia de ampliación que “... ocupa un área aproximada de 26.3 hectáreas, con casa de habitación, pastos y cultivos diversos, sin reconocer dominio ajeno ni vínculo de dependencia con sus titulares, su ocupación no incidirá en la decisión que se adoptará por las causales de fuerza mayor que han impedido a los propietarios la explotación parcial del inmueble de acuerdo con las consideraciones planteadas en los apartes anteriores.”

1.4.3. Por último, el Incoder desestimó la censura relativa a las omisiones de denuncia de los cultivos ilícitos hallados en el predio, bajo el argumento que se trataba de una pretensión subsidiaria, dirigida a obtener la nulidad de la actuación administrativa y, en la medida que la solicitud principal de revocatoria resultaba fundada, no era necesario pronunciarse sobre la materia. Así, la entidad tutelada revocó la Resolución recurrida y dispuso, del mismo modo, que de conformidad con lo establecido en numeral 3º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994, la decisión quedada en suspenso por quince días, término otorgado a los interesados para solicitud su revisión ante el Consejo de Estado.

Contra esta decisión, los ciudadanos Audel Ortega y Rafael Macea<sup>6</sup> presentaron recurso de apelación. Expresaron que desde 1984 ocupaban el bien y que habían solicitado al Incoder, en 1999, la titulación de las tierras, para lo cual adelantaron algunos trámites ante la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA de Cáceres (Ant.). Agregaron (i) que

no habían sostenido ninguna negociación con Álvaro Echevarría, salvo el hecho que Rafael Macea “firmó una hoja en blanco, no sabe para qué”; (ii) que la inspección ocular de 2004 sí comprendió todo el predio La Porcelana, lo que se demuestra por el hecho que el Personero Municipal de Cáceres hubiera podido sostener que no estaba de acuerdo con las mediciones efectuadas por la funcionaria comisionada por el Incoder para el efecto; (iii) en las parcelas por ellos explotadas no habían sembrado cultivos ilícitos y que, de existir en predios vecinos, no era su culpa; y (iv) que “hace mucho tiempo no existe en nuestro territorio grupos guerrilleros, es así que todas esas parcelas, no sólo La Porcelana y la Rumorosa, sino todas las fincas vecinas, se encuentran habitadas.”

A través de comunicación suscrita el 21 de septiembre de 2007 por el Jefe Oficina de Enlace Territorial 3º del Incoder,<sup>7</sup> se informó a los peticionarios que la Resolución 1370/07 no era susceptible de los recursos de vía gubernativa, por lo que su solicitud resultaba improcedente, sin perjuicio de la facultad que les asistía de “recurrir a la justicia ordinaria para incoar un proceso de pertenencia o ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho.”

1.5. A pesar de lo decidido en dicho acto administrativo, se advierte que el Gerente General (E) del Incoder, mediante Resolución 2911 del 2 de noviembre de 2007,<sup>8</sup> decidió reasumir “la función de iniciar y culminar unos procedimientos de extinción del derecho de dominio” de varios predios del municipio de Cáceres (Ant.), entre ellos La Porcelana. Para ello indicó, entre otros considerandos, que debía tenerse “... en cuenta que la recuperación de de unos terrenos ubicados en el municipio de Cáceres , departamento de Antioquia, fue seleccionada como uno de los procedimientos prioritarios para impulsar del PRORET9, la Gerencia General (E) considera necesario que el nivel central del Instituto, asuma la competencia para iniciar y culminar este trámite, y que esta función sea delegada en la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad.” Este acto fue modificado por la Resolución 3356 del 23 de noviembre de 2007,<sup>10</sup> en el sentido de extender la competencia de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad no solo para iniciar y culminar el proceso de extinción de dominio, sino también para adelantar “procedimientos administrativos, o cualquier procedimiento de derecho agrario de conformidad con la Ley”.

En relación con estas resoluciones, cabe anotar que en oficio del 8 de noviembre de 2007, dirigido por el Subgerente de Ordenamiento Social a la Propiedad al Director del Desarrollo

Rural del Incoder, se realizan algunas consideraciones acerca de las actividades que motivaron la expedición de tales actos administrativos. Así, para el caso particular del predio objeto de estudio, se señaló lo siguiente:

“4. Procedimientos de extinción del derecho de dominio. De los predios La Porcelana, El Paraíso y El Alba, ubicados en jurisdicción del municipio de Cáceres, departamento de Antioquia.

(...)

Estado actual: La Gerencia General, asumió competencia en oficinas centrales para conocer de este asunto y la asignó a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Durante los días 30 y 31 de octubre y 1º de noviembre, el abogado de la oficina jurídica del INCODER practicó diligencia de inspección ocular, al predio LA PORCELANA, para establecer si persisten las condiciones de in explotación, para volver a iniciar el procedimiento de extinción del derecho de dominio.

En esta visita se estableció que existen 12 parcelas, ocupadas por personas diferentes al propietario del predio y que llevan más de 20 años de estar explotados dichos predios, (sic) y que solo hay un lote denominado La Rumorosa, que es el que los administradores de la finca ocupan, en el que está construida una casa, cultivos de pancoger, no hay explotación ganadera, se observan pastos mejorados en un promedio de 20 hectáreas en un tiempo estimado entre 6 y 8 meses de haber limpiado.

De los otros dos predios, se deben practicar visitas previas y realizar diligencias preliminares, para establecer la viabilidad de iniciar procedimientos de extinción de dominio.

Acciones a seguir: El abogado contratista deberá proyectar para revisión y firma de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad, si hay lugar las providencias que iniciar los procedimientos de extinción del derecho de dominio, y culminar el trámite previsto en el Decreto 2665 de 1995.”<sup>11</sup> (Negrillas y mayúsculas originales).

1.6. A través de escrito radicado en la Gerencia General del Incoder el 23 de noviembre de 2007, los ciudadanos Omar Manuel Mendi, Benito de Jesús Blanco, Juan Bautista Lozano, Adolfo Contreras S., Rodrigo José Ricardo P. y Audel Ortega, formularon solicitud de

revocatoria directa<sup>12</sup> de la Resolución 1370 del 5 de junio de 2007. Con este fin, resaltaron que existían pruebas suficientes de la explotación del predio por parte de los campesinos colonos por un periodo superior a 17 años, hasta 2004, “cuando algunos campesinos fuimos obligados de manera violenta, a firmar contratos de venta de las mejoras que nos permitían vivir honradamente, pactando el pago a precios irrisorios, y fuimos desplazados de nuestras parcelas, por acción del señor Álvaro Echavarría, (sic) quien para entonces se apoyaba en los denominados grupos de Autodefensas. Constancia de dichas “ventas” obligadas, reposan dentro del expediente, como documentos privados aportados por el señor Echevarría, los cuales consideramos nulos, por no haber mediado nuestra voluntad libre y espontánea.” Agregan que ese desplazamiento forzado fue ratificado por el acto administrativo atacado, que revocó la extinción del dominio del predio.

Señalan que para el caso analizado está plenamente probada la falta de explotación del predio por un término mayor de tres años, de manera tal que está cumplido el requisito para la extinción del dominio agrario de que trata el artículo 52 de la Ley 160 de 1994. Además, la estructuración de la causal de fuerza mayor para la falta de aprovechamiento del titular era infundada, habida cuenta que se estaba ante la ausencia de pruebas concretas y específicas que dieran cuenta del nexo causal entre la presunta violencia armada en el predio y la imposibilidad de explotarlo económicamente. Estas pruebas, en criterio de los recurrentes van más allá de la simple afirmación de tal vínculo, que es en últimas en lo que se sustenta la decisión cuestionada. Ponen de presente que el representante legal de la sociedad titular siempre ha manejado sus asuntos comerciales desde la ciudad de Medellín, por lo que debía probar que no estaba imposibilitado para atender el predio, incluso a través de trabajadores a su cargo. Además, no existe explicación de cómo el predio pudo ser sido explotado parcialmente por los colonos, más no por la sociedad titular, cuando es natural que la situación de orden público afectara tanto a uno como a otros.

Advierten que, en los términos del artículo 4º del Decreto 2665 de 1994, la existencia de causal de fuerza mayor tiene como consecuencia la suspensión del término de tres años antes citado, por lo que la misma norma establece que tal suspensión no exonera al titular del bien del deber de demostrar la explotación económica regular y estable anterior a la época en se sobrevinieron tales hechos. Este último asunto tampoco fue probado por la Sociedad Agropecuaria La Porcelana.

Cabe anotar que en la copia del expediente administrativo aportado por el demandante, no se observa acto del Incoder que resuelva la citada solicitud de revocatoria directa.

1.7. Según lo relata en el documento contentivo de la acción de tutela, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, el 6 de mayo de 2008 elevó solicitud de revocatoria directa de la Resolución 1370 de 2007. Esta petición fue negada a través de la Resolución 670 del 21 de mayo 2009, cuya copia remitió a la Corte el Incoder.

1.7.1. A juicio de la Procuraduría Delegada, la evaluación acerca de la fuerza mayor derivada de la situación de orden público en la región no cumplía los requisitos de inimputabilidad, imprevisibilidad e irresistibilidad previstos por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Ello en la medida que los interesados no aportaron “prueba alguna de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la presencia de estos actores armados les impidieron realizar la explotación económica del predio, o de las denuncias instauradas ante la autoridad competente por tales hechos, o de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre las denuncias instauradas.” En tal sentido, como el expediente se había comprobado suficientemente la inexplotación del bien por parte de la sociedad propietaria inscrita y la correlativa utilización por los campesinos colonos, debía comprobarse suficiente la eximente de fuerza mayor, lo que no había sucedido. Sobre el particular el recurrente insiste en que “[p]ara el procedimiento administrativo de extinción de dominio, la legislación agraria del país estableció un tarifa de pruebas, entro de las cuales efectivamente la diligencia de inspección ocular es la eficaz para demostrar la explotación económica de un predio rural, los medios subsidiarios y complementarios de la prueba tal como lo ha decantado el Consejo de Estado, “...permiten demostrar la explotación económica, cuando al practicarse las pruebas principales los terrenos no se encuentran utilizados con ganados(...)”

Agrega que en relación con el argumento planteado por la sociedad propietaria, en el sentido que la falta de explotación del predio quedaba desvirtuada por la compraventa de mejoras a algunos de los colonos, debía tenerse en cuenta que solo a partir del reconocimiento de dichos campesinos como poseedores se justificaban tales negocios jurídicos, pues de lo contrario no habría necesidad de reconocer las mejoras mencionadas.

Finaliza el recurrente indicando que en lo que relativo a la ausencia de comprobación en la diligencia de inspección ocular acerca de la presencia de cultivos ilícitos en el inmueble,

aunque es evidente que ante la comisión de un hecho punible este debe denunciarse ante las autoridades competentes para su investigación y sanción, este hecho no incidía en la acreditación sobre la falta de explotación económica del predio.

1.7.2. En criterio del Incoder, para el presente caso no se encontraban cumplidas las condiciones previstas en la ley para la revocatoria de los actos administrativos de contenido particular y concreto. Para sustentar esta afirmación señaló como el artículo 75 del Código Contencioso Administrativo distingue entre causales de revocatoria de los actos derivados del silencio administrativo positivo y los de naturaleza distinta. Respecto de los segundos, la revocatoria procede cuando el acto fue proferido por medios ilegales. Estos medios, según la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>13</sup> son distintos a los actos ilegales o inconstitucionales mencionados en el artículo 69 C.C.A., puesto que "... es al acto ilícito en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley (...)"

En este orden de ideas, el Incoder resalta que la Resolución atacada no fue emitida bajo error, fuerza o dolo, circunstancias que hubieran prefigurado su ilegalidad. La Resolución 1370 de 2007 no fue producida bajo error, puesto que lo que existió fue un "acto de libre valoración de la prueba del funcionario a emitir dicho acto administrativo, que aunque evidencie una actuación presuntamente arbitraria, y violatoria del debido proceso y del derecho a la contradicción de la prueba, no constituye error como vicio del consentimiento."

Señala el Instituto, de manera expresa, que "[l]a valoración de las pruebas, realizada por el funcionario para emitir la Resolución 1370 de 2007 se puede considerar presuntamente arbitraria y violatoria del debido proceso y del derecho de a la contradicción de la prueba". Para corroborar esta afirmación, advierte los siguientes argumentos:

1.7.2.1. Frente a la presencia de grupos armados ilegales como causal de fuerza mayor para la explotación económica del predio, indicó que la Resolución 097 de 2007 había desvirtuado esa relación de causalidad, con el argumento que la sociedad propietaria no había acreditado con suficiencia que tales hechos la hubieran imposibilitado materialmente para el

aprovechamiento del predio. Para el Instituto, tal “disertación jurídica es corroborada por la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y no debió ser desechada por la resolución de revocatoria, ya que la sociedad propietaria no demostró mediante pruebas pertinentes y conducentes el nexo de causalidad entre la presencia de grupos armados al margen de la ley, ni las circunstancias de tiempo y modo que dieron lugar a la in explotación del predio.” Así, a pesar que el artículo 4º del Decreto 2665 de 1994 determina que el término de in explotación necesario para la extinción de dominio no corre mientras subsista las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito “... la sociedad propietaria no manifiesta o presenta prueba alguna en la oportunidad procesal establecida, del momento desde el cual la presencia de grupos armados le impidieron la explotación del predio, cómo se la impidieron, o presenta la prueba de la explotación económica de la tierra a extinguir antes de la ocurrencia de esta fuerza mayor alegada. || En el expediente no se encuentran pruebas aportadas por la sociedad portuaria del predio que sean pertinentes y conducentes para demostrar cómo la presencia de grupos armados ilegales en la zona incidió o impidió ejercer actos de explotación de una parte del predio de La Porcelana, desde aproximadamente el año de 1984, cuando llegaron terceros ocupantes a explotar las tierras sin reconocer dominio ajeno, hasta la fecha de inspección ocular realizada por el Incoder dentro de las diligencias tendientes a extinguir el dominio sobre el predio. || Igualmente, es de anotar que los campesinos explotaron y ocuparon las tierras de forma continua y pacífica por más de 18 años y la sociedad propietaria no lo hizo sino en un parte del predio en la misma zona.”

1.7.2.2. En lo referido a la compra de mejoras a los colonos como presunta prueba del reconocimiento de dominio ajeno, el Incoder insiste en que la inspección ocular, que según la legislación aplicable es la prueba idónea para acreditar la explotación económica del bien objeto de debate, demuestra fehacientemente “la ocupación efectiva de un parte del terreno por terceros campesinos desde 1988 hasta las fechas de las inspecciones oculares de diciembre de 2002 y noviembre de 2004, quienes además de explotar económicamente esta parte del predio tenían construcciones y hasta una escuela en funcionamiento.” Además, no podía perderse de vista que, según lo regula el artículo 6º del Decreto 2665/94, para que pueda alegarse la explotación económica a través de colonos, debe demostrarse que existía una relación de dependencia entre ellos y el propietario del predio, lo que no ocurre en el presente asunto. Antes bien, el Incoder sostiene que “comparte lo expresado por la Procuraduría Delegada ... respecto a que estos contratos de compraventa de mejoras conllevan a reiterar la posesión y explotación económica en el terreno, razón por la cual la

sociedad propietaria reconoció la calidad de poseedores de los terceros ocupantes y pagó las mejoras realizadas por ellos en el predio, lo cual no quiere decir que ellos reconozcan dominio ajeno, sino es prueba de que el propietario reconoce su calidad de poseedores y de la explotación económica realizada en el predio por estos terceros, tanto así que a folio 220, el mismo titular del derecho de dominio del predio reconoce la presencia de los ocupantes a la fecha de la inspección judicial y la compra de las mejoras realizadas a julio de 2004 aproximadamente. || Finalmente, es acertada la interpretación dada por la administración en la Resolución 0097 de 2007, al determinar que la presencia de terceros ocupantes en el predio no es la única prueba que demuestra la explotación del predio; para ello existen los demás medios probatorios, como es la diligencia de inspección ocular, que en el caso que nos atañe, evidenció la inexploración parcial de La Porcelana por un periodo continuo de tres años”.

1.7.2.3. No obstante estos yerros en el evaluación del material probatorio, calificados como evidentes por parte de la misma entidad accionada, la Resolución en comento señala que tal valoración probatoria, por más equivocada o arbitraria, no podía equipararse al error, fuerza o dolo, causales que permiten la revocatoria directa. Esta conclusión, sin embargo, no era para el Incoder incompatible con la posibilidad de subsanarse “acudiendo a las acciones constitucionales pertinentes si existe una violación de un derecho fundamental o a las acciones administrativas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, si fuere procedente.”

1.7.3. Por último, el Incoder puso de presente “para mejor proveer” que aunque la abierta contradicción entre el acto y la Constitución y la ley no era una causal de revocatoria directa del mismo, debido a que no era fruto del silencio administrativo positivo, en la resolución recurrida sí se encontraba ese defecto. Sostuvo que dicha grave irregularidad se comprobaba en el hecho que durante el trámite del recurso de reposición se dio a valor probatorio a nuevas documentos, no aportados por la sociedad propietaria en la oportunidad prevista en el artículo 13 del Decreto 2265/94, esto es, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el proceso de extinción de dominio.

Sobre este particular, el Incoder señala que “la providencia No. 1370 de 2007 consideró como prueba de la fuerza mayor eximente de la responsabilidad de la explotación del predio por parte de la sociedad propietaria, la prueba presentada en el recurso de reposición contra

la Resolución 0097 de 2007 de extinción de dominio referente a la misiva enviada el 1º de septiembre de 1983 al Subgerente de Negocios del Banco Cafetero Medellín, a través de la cual el señor Jaime Isaza Restrepo, antiguo propietario de la sociedad La Porcelana Ltda. manifestó haber sido secuestrado por grupos guerrilleros en el predio y por ello, el deseo de venderlo. (...) Es evidente que esta prueba documental nueva, valorada para revocar la extinción de dominio mediante Resolución 1370 de 2007, fue presentada cuando ya estaban vencidos los términos establecidos para ello en el artículo 13 del Decreto 2665 de 1994, sin referirse a un hecho nuevo y violando el derecho fundamental del debido proceso. (...) La fecha de la carta de 1º de septiembre de 1983 y el afectado Jaime Isaza, no coinciden ni tienen relación con la fecha de la in explotación del predio y su actual propietario, y en ese sentido, la ley establece que el propietario tiene la carga de la prueba para demostrar la fuerza mayor que imposibilite la explotación del predio y no un tercero como lo es el señor Jaime Isaza, quien mediante la carta argüida para efectos de obligaciones bancarias, puso de presente su situación cuando era propietario del predio y las razones que lo intimidaron a venderlo.”

#### Acción de tutela interpuesta

1.8. El 25 de septiembre de 2009, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios (en adelante, el Procurador Delegado), interpuso acción de tutela contra el Incoder al considerar que al expedir la Resolución 1370/07 vulneró el derecho al debido al proceso, al igual que afecta y amenaza de los derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital y la subsistencia de las familias desplazadas asentadas en el predio La Porcelana.

1.8.1. Parte el Procurador Delegado de considerar que la acción era procedente, a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial, puesto que se estaba ante la inminencia de un perjuicio irremediable, derivado a la posibilidad cierta de desalojo de las familias asentadas en el predio. Esto debido a que, según información relatada por éstas y verificada la matrícula inmobiliaria del bien, se encuentra que la sociedad titular vendió la propiedad al ciudadano Luis Carlos Arango López, transferencia del derecho de dominio realizada apenas dieciocho días después de proferida la Resolución que negó la revocatoria directa de la actuación cuestionada. Por ende, se estaba ante la amenaza cierta de un nuevo desplazamiento de las familias mencionadas. Esta situación vulneraba distintas normas de derecho internacional de los derechos humanos, en especial aquellas propias de los derechos

económicos, sociales y culturales - DESC, que vinculan el derecho a la vivienda con la posibilidad material de acceder a tierras. Del mismo modo, se afecta el derecho fundamental a la posesión, reconocido como tal por la Corte Constitucional en la sentencia T-494/92.

Finalmente, se desconocen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, cuya fuerza vinculante ha previsto la jurisprudencia constitucional, en especial en las sentencias SU-1150/00 y T-025/04. Cada una de estas reglas apunta a concluir la situación de especial vulnerabilidad e indefensión que se predica de la población desplazada, lo que implica la obligación estatal de protección de las garantías y derechos conculcados con la situación de desplazamiento.

1.8.2. Señala que la actuación administrativa atacada se llevó a cabo con ostensible morosidad, generando muchas expectativas a los campesinos colonos, quienes ante la falta de explotación económica del predio, esperaban que les fuera formalmente adjudicado en la porción que ellos aprovechaban. Estas familias, según lo informa el accionante basado en la información suministrada por los campesinos asentados en el predio, están conformadas por Audel Ortega, Rodrigo Ricardo, Libardo Carrascal, Omar Méndez Urbiñaz, Adolfo Contreras, Benito Blanco Urbiñez, Rafael Antonio Macea, Wilson Díaz Mendis, Juan Bautista Lozano, Nolberto Calbera, Francisco Polo Mindis, Nicolás Argumedo Urbiña, Abelardo Zurita, Jorge Díaz Mendis, Omar Ramos Estrada, Sonia Isabel Agudelo, Reinaldo Mendis, Francisca Isabel Argumedo y Romel Ricardo.

1.8.3. En criterio del Procurador Delegado, la Resolución 1350/07 incurrió en “vía de hecho administrativa”, al incurrir en graves vicios, identificados por la jurisprudencia de la Corte, que hacen a esa decisión incompatible con la Constitución.

18.3.1. El citado acto administrativo valora indebidamente las pruebas tenidas en cuenta en el expediente, en tanto otorga fuerza probatoria a las nuevas pruebas documentales aportadas con el recurso de reposición formulado por la apoderada judicial del representante legal de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana. Esto en contraposición con lo dispuesto por los artículos 12 y 13 del Decreto 2665/94, normas que, en relación con el procedimiento para la extinción del dominio de bienes agrarios inexplorados (i) adscriben al propietario la carga de la prueba sobre la demostración de la aprovechamiento económico del predio; (ii) permite probar ese hecho dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el proceso de extinción de dominio y, en cualquier caso, hasta antes de entrar

el expediente al despacho para decisión de fondo. Para el caso planteado, la Resolución se basó en pruebas allegadas fuera de esas etapas procesales, por lo que no podían tenerse en cuenta, pues de hacerlo se vulneraría el derecho al debido proceso.

Para el actor, la Resolución cuestionada está basada en la consideración de nuevas pruebas, como es el caso de las que demuestran el delito de secuestro de que fue víctima Jaime Isaza Restrepo en 1981, cuando detentaba la propiedad del predio. Señala que a pesar que este hecho da cuenta un documento enviado al Banco Cafetero el 1º de septiembre de 1983, que hace parte del expediente administrativo, “no se encuentra soportada por denuncias penales o policivas, testimonios, recortes de prensa, o cualquier otro medio probatorio, simplemente es una afirmación escrita dirigida a una entidad bancaria. || No existe nexo causal entre la situación referida en la carta de 1º de septiembre de 1983 y la inexplotación de parte del predio La Porcelana Ltda. La prueba allegada no es conducente para determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que determinen un nexo causal de la presencia de grupos armados en la zona con la inexplotación del predio por parte del propietario y no un tercero como lo es el señor Jaime Isaza, quien mediante erguida para efectos de obligaciones bancarias, pone de presente su situación cuando era propietario del predio y las razones que motivaron a venderlo.|| Esta prueba documental no evidencia cómo la situación alegada por el anterior propietario del inmueble determina la inexplotación de una parte del predio, ya que el señor Álvaro Ignacio Echeverría, a sabiendas de ello, de todas formas compró la tierra e inició la explotación de la misma.” Sobre el mismo particular, agrega que la situación fáctica planteada genera serios interrogantes, relacionados con la explotación parcial y permanente de la sociedad titular, como lo demuestra la continua actividad ejercida por su representante legal, cuando simultáneamente sostiene que existe una situación de violencia generalizada que afecta a toda la región. Del mismo modo, el accionante advierte que no es válido sostener que a la vez que concurría dicha situación de violencia generalizada, los campesinos colonos, afectados por el desplazamiento forzado, pudieron ejercer la explotación económica de parte del predio, a partir de su ocupación pacífica desde 1988, teniéndola que suspender en determinado momento por las presiones de las que fueron objeto, aspectos no fueron tenidos en cuenta por el acto administrativo atacado.

Se está, en ese orden de ideas, ante una valoración contraevidente y arbitraria del material probatorio, en la medida en que para el caso analizado “los hechos que soportan la declaratoria de extinción del derecho del dominio, siempre que son anteriores a la expedición

de la resolución administrativa que ordena iniciar las correspondientes diligencias posteriores únicamente están encaminadas a verificar si realmente se dieron los supuestos que originaron el trámite administrativo agrario.” Para sustentar este último aserto, el Procurador Delegado enfatiza que las inspecciones oculares previas al acto administrativo que decidió la extinción del derecho de dominio demostraban unívocamente que el predio se encontraba parcialmente inexplorado, situación que era corroborada incluso por documentos expedidos por el representante legal de la sociedad titular, quien en oferta de venta al Incora, radica el 6 de abril de 1988, daba cuenta que (i) existían colonos en el predio, quienes explotaban económicamente el predio y no reconocían dominio ajeno; y (ii) que parte del predio estaba cubierto por rastrojos de 4 a 6 años de edad. Esto era prueba suficiente de la falta de explotación de parte del predio por parte de la sociedad titular.

Para el Procurador Delegado, las consideraciones efectuadas por el Incoder en la Resolución 670/09, que negó la revocatoria directa de la Resolución 1350/07, evidencian la evaluación contraevidente del material probatorio. En efecto, los considerandos de dicho acto indican que la Resolución 1370/07 pudiera evidenciar “... una actuación presuntamente arbitraria, y violatoria del derecho al debido proceso y del derecho a la contradicción de la prueba.” A su vez pone de presente, como lo hizo durante la citada actuación administrativa, que a pesar de la existencia de certificación sobre la situación de orden público expedida por el Ejército Nacional, “ello no es prueba suficiente para desvirtuar la explotación del predio, porque el titular del dominio debe probar las circunstancias de tiempo, lugar y modo que ocasionaron tal situación imprevisible o irresistible, mediante certificaciones de la autoridad competente, ante quienes fueron denunciados los hechos constitutivos de la misma”.

1.8.3.2. El segundo vicio del acto atacado está basado en el desconocimiento, por parte de la Resolución 1350/07 de la jurisprudencia constitucional relativa a la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Señala el Procurador Delegado, con base en las pruebas recaudadas en el trámite administrativo, que los colonos asentados en el predio tenían la condición de familias desplazadas y otros tuvieron que abandonar el predio por las presiones de las que fueron objeto. En esa medida, la entidad estaba obligada a dar cumplimiento, en lo de su competencia, a las órdenes que ha dado la Corte Constitucional en materia de acceso a tierras a favor de la población mencionada, más aún cuando (i) estaba probada la explotación económica del predio por éstas; y (ii) las normas legales y el precedente constitucional obligan a otorgar un tratamiento acorde con la

vigencia de los derechos fundamentales de dichas familias desplazadas.

Agrega que la condición de desplazamiento de los afectados era corroborada por la decisión adoptada en la Resolución 206 del 10 de julio de 2007 por el Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada del municipio de Cáceres, la cual previó declarar, entre otras zonas, a la vereda La Porcelana como región en “inminente riesgo y ocurrencia de desplazamiento forzado”. En tal sentido, con base en las competencias que al Comité otorga el Decreto 2007 de 2001, comunicó lo decidido (i) al Registrador de Instrumentos Públicos del círculo registral de Cauca (Ant.), con el fin que realizara las anotaciones correspondientes en los folios de matrícula de los inmuebles afectados, a fin de evitar actos de enajenación sobre los mismos; y (ii) al Director de la Oficina de Enlace Territorial del Incoder, con el objeto de que abstuviera de realizar actos de titulación o adjudicación de predios en la zona, hasta tanto “se hayan identificado sus ocupantes en el informe de predios rurales debidamente avalado e inicie los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de eventual expulsión, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se le notifique la declaratoria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2007 de 2001.”

Según las consideraciones anteriores, el Procurador Delegado solicita a la jurisdicción constitucional que deje sin efectos la Resolución 1370/07 y, en su lugar, se otorguen plenos efectos a la Resolución 0097/07, que declaró extinguido el derecho de dominio, a favor de la Nación, del predio La Porcelana. Como pretensión subsidiaria, expresó que se ordenara al Incoder que reubicara las familias campesinas en un predio que garantice el inicio de su estabilización socioeconómica.

## 2. Respuesta de la entidad accionada

Mediante escrito del 8 de octubre de 2009, la apoderada judicial del Incoder se opuso a las pretensiones expresadas en la acción de tutela, con base en los siguientes argumentos:

2.1. La Resolución 1370/07 es un acto con contenido particular y concreto y según lo previsto en el artículo 73 C.C.A., su revocatoria solo procede con el consentimiento del afectado, salvo que (i) sea un acto producto del silencio administrativo y se dan las causales previstas en el artículo 69 C.C.A., esto es, cuando el acto sea manifiestamente contrario a la Constitución o a la Ley, cuando no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él, o cuando

con él se cause agravio injustificado a una persona; o (ii) sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

En este orden de ideas, la revocatoria directa de la citada Resolución fue negada bajo el argumento de la inexistencia de consentimiento del afectado y ante la imposibilidad de encuadrarlo en ninguna de las causales señaladas. Ello debido a que no se trataba de un acto producto del silencio administrativo positivo, ni era posible concluir que su producción se hubiera dado lugar por un medio ilegal, que en criterio de la jurisprudencia contenciosa, corresponde al “acto ilícito, en el cual la expresión de la voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley”<sup>14</sup> A este respecto el Incoder insiste en que “el acto administrativo puede ser considerado como ilegal cuando es emitido por error, fuerza o dolo, pero en el expediente de extinción del derecho de dominio privado y dentro del trámite de revocatoria directa no se encontró fundamento probatorio para determinar error, dolo o fuerza que hubiese incidido en que el funcionario emitiera su decisión con su consentimiento viciado.”

2.2. Agrega que la acción de tutela formulada por el Procurador Delegado es improcedente, puesto que existen otros mecanismos judiciales de defensa, dirigidos a cuestionar la legalidad del acto acusado, de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.3. Afirma que, en cualquier caso, la Resolución 1370/07 se ajustó al ordenamiento jurídico aplicable, puesto que a pesar que como se indicó en los considerandos de la Resolución 670/09, la simple certificación sobre la alteración del orden público no era suficiente para comprobar la imposibilidad de ejercer la explotación económica del predio, también era cierto frente a la Resolución 1370/07, la sociedad propietaria “en su uso de su derecho constitucional de contradicción y defensa presentó en el recurso de reposición nuevos argumentos y señaló algunas pruebas que consideró suficientes para demostrar la fuerza mayor que justificará la inexplotación del predio. || En razón a ello, el funcionario en virtud del principio de libre valoración de las pruebas procedió a darle valor probatorio a los argumentos y pruebas presentados por el recurrente, respetando el derecho de contradicción y defensa del afectado. (...) Es así como el funcionario puede echar mano de todos los

argumentos y pruebas que se encuentren a su alcance y que den luces para fundamentar su decisión, como lo fue en el presente caso basándose en los argumentos y pruebas presentadas junto con el recurso de reposición” Además, si se llegase a considerar que esa valoración fue arbitraria o caprichosa, ese reproche debió alegarse ante la jurisdicción contenciosa.

2.4. Señala que tampoco es posible predicar del Incoder el incumplimiento de los deberes estatales referidos a la protección de los derechos de la población desplazada, puesto que las sucesivas inspecciones oculares realizadas en el predio demostraron que (i) el número de familias ocupantes no se mantenía fijo y tendía a disminuir; y (ii) existían algunas zonas afectadas con pequeños cultivos de coca. En ese orden de ideas “no se evidencia que con la Resolución 1370 de 2007 se haya afectado a las familias desplazadas que alega la Procuraduría, pues luego de la compraventa de mejores realizada por la sociedad propietaria a los ocupantes del predio, la mayoría de las familias abandonaron las tierras. Por otra parte, si los ocupantes recibieron el dinero de la compraventa y abandonaron las tierras, esta situación es un asunto entre particulares en la cual el Instituto no puede intervenir.”

2.5. Adjunto a su respuesta a la acción de tutela, el Incoder aportó como pruebas copia de las actas de algunas de las inspecciones oculares que se realizaron al predio La Porcelana, diligencias administrativas en la que fueron recibidas distintos testimonios por parte de los campesinos que ocupaban los predios. Por la importancia de estos elementos de juicio para la decisión que habrá de adoptarse en esta sentencia, se hace referencia in extenso a apartes de dichas actas.

En relación con el acta de la inspección realizada del 16 al 18 de junio de 2008, se consignaron las declaraciones rendidas al funcionario encargado del Incoder, del modo siguiente:

“Ingresando por la finca La Rumorosa de propiedad del señor Echeverría, por una vía interna en buen estado que la atraviesa de aproximadamente 5 o 6 kms., continuando hacia el predio La Rondinela, parte sur, se llegó a la Porcelana, a la casa de la Mayoría, bordeando la quebrada Corrales, llegamos a un sitio donde se encuentra un puente colgante.

Allí fuimos recibidos por varias personas (mujeres, hombres y niños) quienes manifestaron que deseaban ser escuchados por la comisión, a lo cual accedimos y dijeron lo que a

continuación se transcribe:

1.- Nicolás Argumedo Urbiña.

Manifestó no tener cédula, que había llegado a La Porcelana en el año de 1985 junio con otras personas y se distribuyeron las tierras de la finca La Porcelana por cuanto se encontraban sin explotar y no reconocían propietario o sea que eran de propiedad del Estado. A él le correspondieron 30 Has, en los que tenía cultivos de comida y una casita donde habitaba, nunca los cercó pero los identificaba por trocha y árboles que servían de límite. En la actualidad vive en Cáceres desde el año 2004 cuando el Ejército llegó a la finca y “nos dijo que desalojáramos porque estábamos invadiendo las tierras de don Álvaro, además había cultivos de coca que serían fumigados inmediatamente. Yo no sembré coca pero arrendé 5 Has a mi yerno para que sembrara, lo mismo hicieron otros parceleros, eso no duró mucho porque vinieron a fumigarla unas avionetas y después vinieron unos erradicadores manuales quienes dijeron que lo hacían porque el dueño de la Finca había denunciado esos cultivos ilícitos. Del resto del terreno 25 Has, solo asistíamos lo de la casa 1 Ha aproximadamente, lo demás eran montañas y rastrojo. Por el arriendo me pagaban un porcentaje del 10% sobre la producción. Después de la Fumigación el administrador Pablo, no dijo que don Álvaro nos mandaba a decir que nos pagaba las mejoras y yo le firmé la venta de los mismos por valor de \$1.000.000 que me entregó Pablo quién nos dijo que era mejor eso que nada”.

2.- William Antonio Ricardo Arrieta. C.C. 98.673.811.

Sostuvo estar en representación de su hermano Romer, quien es el que aparece como colono en reemplazo de su padre Rodrigo Ricardo.

“Mi papá entró hace 23 años, se fue por amenazas que le hiciera la autodefensa. Cuando el ejército vino nos dijo que nos fuéramos porque encontraron cultivos de coca, Como a los 8 ó 9 meses fumigaron unas avionetas los cultivos, después unos erradicadores a mano. Teníamos 30 Has sin cercar, se arrendaron hectárea y media para sembrar coca, terreno que estaba en rastrojo. En el 2003, teníamos como 2 hectáreas sembrados con plátanos, yuca y pasto los demás era montaña y rastrojo. Mi hermano y mi papá recibieron \$1.500.000 por las mejoras, de mano de Pablo Emilio, quien le dijo a mi papá que recibiera la plata fue el señor Caín. La plata se recibió después de la fumigación de los cultivos. Me imagino que al

Ejército haber informado que había coca, ellos ordenaron la fumigación. Después de recibir la plata nos quedamos hasta cuando recogimos la cosecha de maíz y yuca como 2 Has. En la actualidad vivimos en Cáceres desde el 2004, cuando salimos de aquí”.

3.- Libardo Carrascal. C.C. 61-994.193.

Sostuvo estar en la reunión sin haber sido colono, pero estaba reemplazando a Rafael Ricardo.

“Tenía aproximadamente 30 has desde que hubo la repartición, no tengo idea quien repartió. Tenía cultivo de yuca, arroz y maíz en una y media hectárea, el resto estaba en montaña y rastrojo, no tengo idea si sembró coca o arrendó para que sembraran. Rafael se fue porque el ejército lo amenazó cuando vino. Aquí fumigaron para erradicar la coca unas avionetas, no tengo idea cuantas eran las hectáreas sembradas de eso, me imagino que la orden de fumigación la dio el Gobierno cuando el Ejército le informó la presencia de esos cultivos. A él le entregaron \$1.300.000 por las mejoras en el 2004, Actualmente vive en Cáceres pero no vino porque se encuentra viajando. Yo tengo conocimiento que actualmente en La Porcelana sólo hay cuatro (4) parceleros que son: los Polos con dos (2) parcelas de 30 hectáreas aproximadamente. Andel (sic) Ortega y Rafael Maceas (sic), el resto se fue después que fumigaron las avionetas”.

4.- Reinaldo Mendi (Polo). C.C. 3.423.250.

Al ser interrogado sobre su estadía en La Porcelana expresó: “Francamente no tengo ningún cultivo en La Porcelana de 28 hectáreas. Solo tengo una casa con paredes de tabla (se constató) donde vivo. Pedimos permiso al señor administrador para sembrar yuca y maíz pero nos fue negado. Yo entré a la finca el 28 de septiembre de 1985 y la trabajé hasta 2003 cuando el administrador nos dijo que no podíamos trabajar más en la finca, por orden de su patrón. Mi papá negoció las mejoras por valor de \$1.000.000. el Ejército llegó hasta la mitad de la finca donde encontró cultivo de coca. Yo arrendé 2 hectáreas para que sembrara coca a un señor que le decían el gato y me pagaba un porcentaje de lo que se produjera del 7%.

Actualmente vivo en La Porcelana, me gano el jornal trabajando en las fincas vecinas. Lo que era mi parcela la mandó a trabajar don Álvaro. Cuando entramos a esas tierras no conocíamos dueño, sólo en el año 2002 se nos dijo que estas tierras eran de Álvaro

Echeverría. La Porcelana no la tenía cercada, la individualizaba con trocha.”

5.- Francisco Mendi (Polo - Padre). C.C. 8.025.339 de Jardín

Al ser interrogado manifestó; “Yo llegué buscando trabajo en 1985 y como estas tierras estaban solas, las cogimos varias personas. A mi me tocaron 28 hectáreas aproximadamente, los cuales explotaba con arroz, maíz, yuca y plátano poquito, sembré frutas de mango y construí casa con paredes de tabla donde actualmente habito. Dejé de explotar las tierras el mismo año que lo hizo mi hijo. Arrendé 3 hectáreas para cultivar coca a un señor Jesús no sé su apellido, pero al poquito la fumigaron unas avionetas con glifosato que dañó mis cultivos. Después no nos dejaron seguir trabajando porque el administrador nos informó que el patrón había dado esa orden.

Los paramilitares nos dijeron que quien no sembrara coca perdía su parcela y para no perderla cedimos y arrendamos. Actualmente aparte de mi hijo y yo, solo quedan dos parcelas que son de Audel Ortega y Rafael Macea. Yo en el 2004 recibí \$1.000.000 por las mejoras de manos del señor Pablo Emilio a quien le firmé un documento, él me dijo que si no los recibía no iba a recibir nada, porque el Gobierno nos iba a sacar por tener coca y el patrón nos había denunciado”.

6.-Alidis Ricardo. C.C. 21.589.481 de Cáceres.

Asistió a la reunión representando a su marido Adolfo Contreras, sostuvo: “Teníamos una parcela llamada El Porvenir, de 17 hectáreas a la que entramos cuando entraron todos hace 23 años y permanecimos en ella hasta el 2004 cuando salimos por amenaza del señor Álvaro quien mandó al ejército y a Juancho un paraco. Aquí varios parceleros sembraron coca, otros arrendaron tierra para la siembra de eso, pero mi marido no sembró ni arrendó. En el año 2004 en varias ocasiones fumigaron los cultivos de coca por orden del gobierno y después trajeron unos hombres para sacar a mano la que había quedado, acompañado por los administradores ordenados por el dueño Álvaro Echeverría. A mi marido no le pagaron mejoras ni nos dejan cultivar por orden del dueño, nos fuimos a vivir a Cáceres porque el Ejército nos dijo que desocupáramos para no tener problemas. Mi marido no vino porque estaba trabajando fuera de Cáceres”.

7.- Juan Bautista Lozano. C.C. 78.292,263 de Cáceres.

“Estoy en La Porcelana desde 1985, explotando 28 hectáreas los cuales tengo sin cerca y las identifico con trocha. Actualmente vivo aquí en una casa de tabla techada con cartón y plástico (se constató) y tengo unas matas de yuca, ya que tenía plátano pero la fumigaron los trabajadores de la finca hace mes y medio con Rondal. Yo arrendé una y media hectárea pura que sembrara coca a Jhon Jairo no recuerdo el apellido, para que me pagara un porcentaje del producido, pero la coca la fumigaron con avioneta y a mano cuando vino el ejército en el año 2003. Después de eso recibí de Pablo Emilio hace cuatro (4) años la suma de \$1.000.000 por las mejoras y le firmé un documento. Desde esa fecha no nos dejan trabajar por orden del dueño don Álvaro. Por eso vivo aquí en una casa de tabla y techo de carrón, plástico y parte de zinc sin tener ningún cultivo y los terrenos que conformaban la parcela son esos (señala) que hoy están trabajados por orden de don Álvaro”.

Dice asistir a la diligencia representando a su esposo Abelardo Surita, por cuanto éste se encuentra en el Chocó trabajando.

“Yo entré aquí con mi papá hace 23 años y conocí a Abelardo como parcelero. La parcela tenía 30 hectáreas, la cual explotamos hasta el año 2005 cuando vino el Ejército y dijo que teníamos de que desalojar las tierras porque tenían dueño. Varias veces fumigaron con avioneta y a mano los cultivos de coca por orden de Álvaro (ése que está allí - señala a Álvaro Echeverría), mi papá no arrendó tierra para cultivar coca ni la sembró. Después de la fumigación y como no nos dejaban trabajar por orden del dueño, mi esposo recibió \$1.000.000 por las mejoras y como nos prohibían cortar hasta un palo Abelardo se fue a trabajar a otra parte, lo que era la parcela hoy esta desmontada por orden del dueño. Actualmente vivo aquí en La Porcelana en la casa con mi papá porque como dije atrás mi esposo se fue a trabajar en el Chocó, Recibió el dinero porque Pablo Emilio le dijo que los recibiera y se fuera que de todas maneras el Ejército los iba a sacar por cultivadores de coca.”.

El señor Álvaro Echeverría quien aparece como propietario de La Porcelana en el certificado de tradición y libertad, expuso que en un tiempo dejó de explotar la finca porque la guerrilla se lo impedía, pero cuando llegó a la Presidencia Álvaro Uribe Vélez con la política de seguridad democrática, procedió a recuperar sus tierras y fue así como denunció los cultivos ilícitos que allí se encontraban ante el Ejército Nacional, organismo que procedió a fumigarlos y después hubo radicación manual.

Posteriormente conciente de que muchos de ellos habían realizado cierto trabajo, les propuso comprarle las mejoras lo cual fue aceptado, “se los pague como consta en los documentos que aporté al proceso y que si no han llegado los aportaré nuevamente”.<sup>15</sup>

De igual manera, el Incoder aportó copia del memorando del 6 de noviembre de 2007, dirigido por Alexander Brito, funcionario comisionado, al Jefe de la Oficina Jurídica del Incoder, documento contentivo del informe de visita al predio La Porcelana. En este oficio se consignó lo siguiente:

“Siendo las 7.00 AM del día 30 de octubre de 2007, nos dirigimos del municipio de Caucasia, hacia el municipio de Cáceres, departamento de Antioquia, por carretera pavimentada en un recorrido aproximado de 1 hora, de ahí por carretera destapada hacia la entrada de la vereda Anará, con un tiempo aproximado de 1 hora, de ahí hasta el sitio conocido como la Raya, con un tiempo estimado de 25 minutos aproximadamente.

En dicho sitio nos reunimos con los ocupantes del Predio LA PORCELANA, en donde nos manifestaron diferentes inquietudes sobre las amenazas que han recibido por parte del administrador de dicho predio y procedieron a informarnos cuánto tiempo llevaban explotando dichas parcelas, con que tipo de cultivos y procedimos a iniciar el recorrido por las diferentes parcelas que a continuación se indican, así:

Parcela denominada EL PORVENIR: Ubicada a 15 minutos aproximadamente del sitio conocido como La Raya, por camino de herradura, en donde el señor ADOLFO CONTRERAS manifestó que llevaba 20 años de estarla explotando, y al momento de la visita se encontró un vestigio de casa con piso de cemento de 7 x 5 metros aproximadamente, se observa rancho en construcción, con cerca de alambre de 3 hilos, 15 matas de plátano, 4 árboles de mango, 2 de guanábana que circundan la casa, 4 matas de coco, y explota el terreno con 100 matas de plátano; el señor Adolfo Contreras manifestó que explotaba 20 hectáreas antes de retirarse de su parcela por razones de amenazas contra su integridad y su vida.

Parcela denominada LA ESPERANZA: Ubicada a 20 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor ROMER RICARDO manifestó que llevaba 23 años de estaría explotando, y al momento de la visita se encontró que el sitio donde se encuentra su parcela hay una escuela en piso de cemento, techo de zinc, baño y alberca en buen estado, una casa de zinc, que sirvió como salón comunal con

piso en cemento, paredes en madera de 7 x 15 metros, en mal estado; rancho en paja sin paredes piso de tierra, estufa de leña de aproximadamente 4 metros cuadrados; rancho con techo de paja y plástico de 4x3 metros paredes en madera, piso en tierra en buen estado con un cuarto; vestigio de casa, del señor RICARDO, completamente destruida con 8 árboles de mango, 7 de coco, 1 de limón y 1 de guanábana 1 hectárea en arroz y manifestó que explotaba 30 hectáreas antes de retirarse de su parcela por razones amenazas contra su integridad y su vida.

Parcela denominada BUENAVENTURA: Ubicada a 30 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde la señora LUZ MAGALI RICARDO manifestó que llevaba 20 años de estarla explotando, en donde se encontró vestigio de casa de 3x5 metros, con 7 árboles de mango, 4 de guanábana y 1 de pera rosa, en donde nos manifestó que explotaba 30 hectáreas, pero que actualmente no las explota hace 3 años porque tuvo que retirarse de su parcela por razones de amenazas contra su integridad y su vida.

Parcela denominada LAS BRISAS; Ubicada a 40 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor ABELARDO ZURITA ROA, manifestó que llevaba 23 años de estar explotando 15 hectáreas en donde se encontró vestigios de casa abandonada y quemada hace 4 años, con 4 matas de piña, 2 de limón y 4 de mango, pero que actualmente no las explota porque tuvo que retirarse de su parcela por razones de amenazas contra su integridad y su vida.

(...)

Parcela denominada MI RANCHITO: Ubicada a 40 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor BENITO BLANCO, manifestó que llevaba 24 años de estar explotando 30 hectáreas, se encontró vestigios de casa de 7x4 metros, con 15 matas de plátano aproximadamente, 4 árboles de naranjas, 1 árbol de pera rosa y 1 de carambolo, donde tiene 1 hectárea sembrada en maíz, además tiene yuca, plátano en 1 hectárea.

Parcela denominada LA LUCHA No 1: Ubicada a 60 minutos aproximadamente del sitio conocido como La Raya por camino de herradura, en donde el señor JUAN BAUTISTA LOZANO manifestó que lleva 23 años de estar explotando 30 hectáreas, vestigios de casa

abandonada, techo de palmas, de dos habitaciones de 5×8 metros, además se encontró anafe para estufa, 2 árboles de limón, 3 de mango, 1 de Guanábana, 1 de coco, 1 de naranja, 1 de guayaba, que era donde el señor Lozano habitaba.

Ahora se encuentra habitando casa en madera, piso de tierra, techo en paja de 5×8 metros, 1 habitación, en buen estado y 1 planta solar. Rancho de madera con piso en tierra, techo de palma de 5×3 metros utilizado como cocina. Casa con techo de plástico, piso en tierra, paredes de madera, con 1 habitación en regular estado. Ramada con piso de tierra y techo de paja y plástico, Porqueriza de 9×7 metros con 15 cercos en edades aproximadas de 3 meses a 3 años, dos hectáreas de arroz cosechado, 4 árboles de guanábana, 5 árboles de mango, 2 de mandarina, 2 de piña, 100 matas de plátano, aves de corral.

Parcela denominada LA LUCHA No 2: Ubicada a 1 hora y 15 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor FRANCISCO MENDI, manifestó que llevaba 23 años de estar explotando 30 hectáreas, se encontró casa de 6×4 metros, piso de tierra, 1 habitación con paredes de madera de 3×4 metros, 1 anafe para estufa, 1 planta solar, se encontró un caballar, 150 matas de cacao.

Parcela denominada LA FLORIDA: Ubicada a 1 hora y 20 minutos aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor REINALDO MÉNDEZ, manifestó que llevaba 21 años de estar explotando 25 hectáreas, no se encontraron vestigios de casa, no se observó ningún tipo de explotación agrícola o pecuaria.

Parcela denominada EL CORRAL: Ubicada a 1 hora y 35 minutos aproximadamente de sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor OMAR RAMOS, manifestó que llevaba 8 años de estar explotando 15 hectáreas, vestigio de casa de 6×10 metros, 4 árboles de mango, 7 de coco, 1 de guanábana y 1 de toronja, no se observa ningún tipo de explotación agrícola o pecuaria (sic).

Parcela denominada MI PASTICO: Ubicada a 1 hora y 45 minutos aproximadamente del sitio conocido como La Raya, por camino de herradura, en donde el señor WILSON DÍAZ MÉNDEZ, manifestó que llevaba 8 años de estar explotando 15 hectáreas, se encontró casa en tabla de 6×10 metros, techo en palma y plástico, en mal estado, 2 árboles de limón, aproximadamente 1 hectárea de plátano.

Parcela denominada EL PAPAYO: Ubicada a 2 1/2 horas aproximadamente del sitio conocido como La raya por camino de herradura, en donde el señor RAFAEL MACEA, manifestó que lleva 20 años de estar explotando 30 hectáreas, casa de madera, techo de zinc, de 7x4 metros, piso en tierra, paredes de tabla; ramada de 5x4 metros, piso en tierra, techo de plástico en regular estado. Casa con techo de zinc de 6x4 metros, piso de tierra, paredes en madera, regular estaco, 1 planta solar, 1 cerdo, 4 árboles de coco, 1 árbol de limón, 2 de guama, 1 guanábana, 1 mandarina. Se encontraron alrededor de 300 matas de plátano, 1/2 hectárea de arroz y 1/2 hectárea de maíz.

(...)

En el predio denominado la Rumorosa, se nos proporcionaron bestias a todos los integrantes de la comisión y fuimos acompañados de los señores Emilio José Vides Castillo y Efraín Pacheco, actuales administradores y nos dirigimos por una carretera que se encuentra en construcción en un recorrido aproximado de 1 hora hasta la casa de las mayorías de la finca La Porcelana, donde se encontró 1 corral de 2 cuerpos, una manga central de 20 metros cuadrados aproximadamente, se encontró una casa de dos pisos distribuida así: primer piso: piso de cemento, escalera de madera, 1 cuarto para sala, 2 cuartos para baño, 2 habitaciones.”

### 3. Decisiones judiciales objeto de revisión

#### 3.1. Primera instancia

A través de sentencia del 14 de octubre de 2009, el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá negó por improcedente la acción de tutela de la referencia. Para ello, consideró que el actor contaba con otros mecanismos de defensa judicial, por lo que se incumplía con el requisito de subsidiariedad el amparo constitucional. Además, para el caso el propuesto la discusión se centraba en un problema de derecho a la propiedad, el cual no tenía rango fundamental.

Agrega que no se evidenciaba vulneración del derecho al debido proceso por parte del Incoder, puesto que de la lectura de los distintos actos administrativos era posible demostrar que fueron sustentados, de manera que se dio respuesta a las inquietudes planteadas por el accionante. Por ende, se estaba ante un asunto litigioso cuya resolución, de manera general,

escapa de la competencia del juez constitucional.

Finalmente, expresa que la Ley 387 de 1997 prevé medidas para el desplazamiento forzado, a las cuales pueden acceder las familias presuntamente afectadas.

### 3.2. Segunda instancia

Impugnada la decisión por el Procurador Delegado, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 13 de noviembre de 2009, confirmó la sentencia de primera instancia. Para ello reiteró el argumento de la improcedencia por incumplimiento del requisito de subsidiaridad. Además, estableció que aunque esa carga no resultaba imponible en el caso que se estructura la inminencia de un perjuicio irremediable, esa circunstancia podía ser alegada ante la jurisdicción contenciosa, con el fin de obtener la suspensión provisional de los actos administrativos cuestionados.

## 4. Actuación ante la Corte Constitucional

4.1. Una vez seleccionadas para revisión las decisiones judiciales antes descritas, el magistrado sustanciador, a través de auto del 5 de mayo de 2010, decretó como pruebas (i) solicitar al Incoder información acerca del estado actual del procedimiento de extinción del derecho de dominio, reasumido en virtud de la Resolución 2911/07, proferida por el Gerente General (E) de ese Instituto y modificada por la Resolución 3356/07, información que debía concentrarse en el caso del predio denominado La Porcelana; y (ii) solicitar al Registrador de Instrumentos Públicos de Cauca (Ant.) copia del certificado de tradición del inmueble antes referido.

4.1.1. Mediante comunicación radicada en la Secretaría de la Corte el 11 de mayo de 2010, el Incoder, representado por la Coordinadora de la Oficina Jurídica, realizó una exposición general acerca del contenido de las resoluciones 097/07 y 1370/07, al igual que del trámite de la revocatoria directa solicitada por el Procurador Delegado. Adicionalmente, expuso argumentos similares a los expuestos en la respuesta a la acción de tutela, enfatizando que la decisión adoptada en la Resolución 1370/07 estuvo basada en un nuevo análisis del material probatorio obrante en la actuación administrativa, el cual permitió concluir que (i) estaba estructurada la fuerza mayor como causal que imposibilitó la explotación económica del predio por parte de la sociedad propietaria; y (ii) que los colonos reconocieron dominio

ajeno al vender sus mejoras a la misma sociedad. Agregó que la acción de tutela era improcedente, puesto que el demandante contaba con otro mecanismo de defensa judicial y se había incumplido el requisito de inmediatez, en la medida que el amparo fue promovido luego de más de dos años de haberse proferido la Resolución 1370/07.

Sin embargo, la entidad no dio respuesta particular al interrogante formulado por la Corte, lo que motivó que el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 25 de mayo de 2010 la requirió en tal sentido, solicitándole adicionalmente que junto con el informe sobre el trámite posterior a la Resolución 2911/07, ilustrara a la Sala acerca de la respuesta y trámite administrativo subsiguiente a la solicitud de revocatoria directa formulada el 23 de noviembre de 2007 por los ciudadanos Omar Manuel Mendi, Benito de Jesús Blanco, Juan Bautista Lozano, Adolfo Contreras S., Rodrigo José Ricardo P. y Audel Ortega, contra la Resolución 1370 del 5 de junio de 2007, solicitud radicada bajo el número 20071169470 de la Gerencia General del Incoder.

El Incoder, a través de oficio radicado ante la Corte el 4 de junio de 2010 dio respuesta a lo solicitado. En lo referente al trámite posterior a la Resolución 2911/07, señaló que era importante insistir a la Sala en que para el caso estudiado no se “daban los presupuestos legales para iniciar un nuevo procedimiento administrativo” relativo a la extinción de dominio del predio rural, “sobre todo teniendo en cuenta los informa de visita realizados con posterioridad al predio y que reposan en su Despacho junto con la contestación de tutela (sic)”

Ahora bien, respecto a la solicitud de revocatoria realizada por los campesinos colonos, el Instituto consideró necesario “reiterarle a su Despacho que mediante Resolución No. 1917 del 13 de noviembre de 2008 la Gerencia General del INCODER avocó conocimiento del trámite de revocatoria directa la Resolución No. 1370 de 5 de junio de 2008, y ordenó en su artículo segundo citar a los interesados dentro del trámite de revocatoria directa para que hicieran valer sus derechos en el término de diez (10) días hábiles, a partir de su citación.” No obstante, considera la Corte imprescindible aclarar que la resolución a la que hace referencia el Incoder corresponde a la que dio inicio al trámite promovido por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y no por los campesinos colonos, como se demuestra de la lectura de la Resolución 670/09, cuya copia fue aportada por el mismo Instituto.

Informa el Incoder en su respuesta que a pesar que a través de la Personería municipal de Cáceres (Ant.) se comunicó la citada resolución a los interesados, entre ellos los ocupantes del predio. Del mismo modo, la abogada Catalina Ceballos, apoderada de los ciudadanos Audel Ortega y Yovanni Bello (sic) Solar solicitó información respecto del estado del trámite de revocatoria directa. No obstante, tales interesados no presentaron escrito alguno dentro del término previsto para ello. Por lo tanto, el Instituto profirió la Resolución 670/09, que negó la revocatoria directa de la Resolución 1570/07, acto que fue “debidamente notificado a los ciudadanos que presentaron la solicitud de 23 de noviembre de 2007, a través de su apoderada la doctora Catalina Ceballos como consta en el expediente de revocatoria directa.”

4.1.2. En relación con la información solicitada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dicha entidad, mediante recibida en la Secretaría General de la Corte el 12 de julio de 2010, remitió copia simple del Certificado de Tradición del predio La Porcelana. Este documento da cuenta tanto de la revocatoria del acto administrativo que extinguió el dominio, correspondiente a la Resolución 1370/07, la cual fue inscrita mediante anotación 13 del 29 de julio de 2009. La siguiente anotación, realizada el 29 de octubre del mismo año, da cuenta de la escritura pública 1565 del 10 de julio de 2009, contentiva de la compraventa del predio, realizada por Agropecuaria La Porcelana Ltda.- En causal de liquidación, al ciudadano Luis Carlos Arango Ramírez.

La anotación número 15 del folio de matrícula inmobiliaria, realizada el 11 de agosto de 2009, corresponde a la inscripción de la medida cautelar, contenida en la Resolución 764 del 12 de diciembre de 2008, proferida por el Comité Municipal para la Protección Integral de los Desplazados por la Violencia de Cáceres (Antioquia), consistente en la “prevención a registradores de abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales.”

4.1.3. En el mismo auto de pruebas del 25 de mayo de 2010, el Magistrado Sustanciador solicitó a Acción Social que informara si los campesinos colonos mencionados por el Procurador Delegado y/o su núcleo familiar dependiente hacían parte del Registro Único de la Población Desplazada. Así, mediante oficio del 2 de junio de 2010, la apoderada judicial de dicha entidad señaló que los ciudadanos Rodrigo Ricardo, Wilson Díaz Mendis, Nolberto Cabrera y Abelardo Zubirita, junto con sus grupos familiares, hacían parte de dicho registro.

4.2. A partir de la información recolectada, la Sala de Revisión consideró que para el caso se encontraban acreditadas las condiciones previstas en el 7º del Decreto Ley 2591/91 para dictar medidas provisionales destinadas a proteger los derechos fundamentales de los campesinos colonos del predio. Para arribar a esta conclusión la Sala constató que el problema jurídico del asunto de la referencia está relacionado con la eficacia de los derechos fundamentales de un grupo poblacional afectado por la situación de desplazamiento forzado. En concreto, las decisiones adoptadas por el Incoder en el sentido de reversar la orden de extinción de dominio del predio La Porcelana, al margen de la conclusión acerca de su compatibilidad con la Constitución, asunto que será resuelto en esta sentencia, inciden en la eficacia material del derecho a la vivienda digna y al mínimo vital de las familias campesinas ocupantes, quienes están ante el riesgo cierto de ser desalojadas del terreno que, según las pruebas que obran en el procedimiento administrativo, explotan desde hace varios años en actividades agrícolas. En efecto, la revocatoria del acto que extinguió el dominio del predio restituyó la propiedad del mismo a la sociedad titular, lo que permitió la transferencia del bien a un tercero, quien tendría a su vez la facultad jurídica de solicitar el amparo de la tenencia del mismo, incluso a través de mecanismos expeditos ante las autoridades policivas. El ejercicio de esas acciones llevaría a nueva situación de desplazamiento, especialmente lesiva de los derechos fundamentales de las familias campesinas asentadas en el predio.

Con base en lo anterior, la Sala decidió (i) ordenar al Alcalde del municipio de Cáceres (Ant.), que se abstuviera de realizar cualquier actuación administrativa y/o policiva destinada a la restitución de la tenencia, o el amparo a la posesión o a la tenencia, al lanzamiento por ocupación de hecho, o de manera general al desalojo de los ocupantes del inmueble, al igual que de dar cumplimiento a órdenes judiciales que comisionen a las autoridades administrativas del municipio para diligencias de entrega que se refieran al citado bien; (ii) ordenar al mismo funcionario que coordinara con las autoridades de policía y demás integrantes de la fuerza pública, las acciones destinadas a evitar que los actuales ocupantes del citado predio sean desalojados del mismo a través de actividades de grupos armados ilegales, de la delincuencia común o, en general, a través de cualquier medida de hecho o de fuerza, garantizándoles para ello la adecuada protección que sea del caso; (iii) ordenar al Registrador de Instrumentos Públicos de Cauca (Ant.) que se abstuviera de inscribir todo acto relacionado con la transferencia del derecho de dominio respecto del inmueble; y (iv) ordenar al Juzgado Promiscuo Municipal de Cáceres (Ant.), así como a los juzgados civiles del

circuito de Cauca (Ant.) que en caso que cursen procesos que así lo ordenen, se abstengan de dar cumplimiento a decisiones judiciales tendientes a la entrega o restitución del predio La Porcelana.

En lo que se refiere a la medida de prohibición de transferencia del derecho de dominio y gravamen del predio, se constata que fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, inscrito como anotación No. 16 del mismo, realizada el 30 de junio de 2006.

4.3. De otro lado, según la información enviada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cauca (Ant.), la cual se expuso anteriormente, pudo verificarse que el predio objeto de debate había sido transferido en venta a un tercero. Por ende, la Corte consideró que esa situación, existente al momento de tramitarse el asunto por parte de los jueces de instancia, afectaba la debida integración del contradictorio. En consecuencia, conforme las reglas fijadas en casos similares por la jurisprudencia constitucional y habida consideración que en el asunto de la referencia los campesinos afectados estaban en circunstancia de debilidad manifiesta, la Sala decidió conformar adecuadamente la litis en sede de revisión.

Por ende, a través de auto del 29 de julio de 2010 comisionó al Juez Promiscuo Municipal de Cáceres (Ant.), para que en el término de cinco días, contados a partir del recibo del oficio correspondiente, pusiera en conocimiento del ciudadano Luis Carlos Arango Ramírez, propietario del predio rural “La Porcelana”, el contenido de la solicitud de tutela de la referencia. Esto con el fin que el mencionado ciudadano expusiera los argumentos que considerase pertinentes respecto de las premisas jurídicas y de hecho expuestas por el accionante. Adicionalmente, la Sala dio en el mismo proveído instrucciones al juez comisionado para que una vez vencido el término concedido al ciudadano Arango Ramírez para pronunciarse sobre la acción de tutela de la referencia, enviara a esta Corporación (i) informe sobre el cumplimiento de la comisión efectuada por la Corte; (ii) copia de la notificación que realizare al ciudadano Arango Ramírez; y (iii) escrito contentivo de la respuesta a la acción de tutela, presentado por el citado ciudadano o su apoderado judicial, en caso que dicho documento hubiere sido remitido, con la constancia de recibo correspondiente. Si esa respuesta no era entregada en el término previsto, el juzgado comisionado debía remitir a la Corte informe sobre el particular.

A través de documentación radicada en la Secretaría de la Corte el 9 de septiembre de 2010, el Juzgado Promiscuo Municipal de Cáceres remitió un cuaderno con información referida a la

comisión realizada por la Sala. Esta documenta varias actuaciones que se intentaron para efectuar la notificación solicitada, a saber:

4.3.1. Mediante auto del 13 de agosto de 2010, se profirió “orden de citación” al ciudadano Arango Ramírez. Mediante constancia del 17 del mismo mes, el citador del juzgado comisionado informó al juez que “... hice todas la averiguaciones para dar con el paradero del señor LUIS CARLOS ARANGO RAMÍREZ, propietario del predio rural denominado La Porcelana, ubicado en la zona rural de este Municipio, con resultados negativos, nadie lo conoce, ni sabe donde vive.”

4.3.2. En vista de lo anterior, el juzgado citó al administrador del predio. Al respecto, obra constancia del 31 de agosto de 2010, la cual da cuenta que al despacho judicial compareció el ciudadano Miguel Luna Regino, “administrador Hacienda “LA ESPERANZA”, predio que comúnmente es conocido como “LA PORCELANA”, quien manifestó al Despacho al preguntarle por el ciudadano LUIS CARLOS ARANGO RAMÍREZ, manifestó que no lo conocía y que su patrón es GABRIEL RUIZ”

4.3.3. Mediante auto del 31 de agosto de 2010 y ante la imposibilidad de ubicar al ciudadano Arango Ramírez, el juez comisionado ordenó proceder al traslado de funcionarios del juzgado hasta la “posible ubicación” del predio, a fin de efectuar la notificación solicitada por la Sala. Para ello, también oficio al comandante de la Estación de Policía de Cáceres, con el fin de obtener la protección que consideró necesaria para efectuar la diligencia.

Este trámite se llevó a cabo el 1º de septiembre de 2010. En el acta correspondiente se da cuenta que una vez en el predio La Porcelana, los funcionarios del juzgado fueron atendidos por la ciudadana Omaira Terán Solano, quien al consultársele sobre el ciudadano Arango Ramírez, manifestó “no conocerlo y que su esposo José Gabriel Pérez es quien conoce al patrón”. Para ello, informó al juzgado el número de teléfono celular de su cónyuge.

La citadora del despacho se comunicó al citado número y no obtuvo resultados satisfactorios. Al respecto, en constancia del 1º de septiembre de 2010, indicó que “dando cumplimiento con lo solicitado por la Honorable Corte Constitucional, con sede en la ciudad de Bogotá, me permito informar al señor Juez que me comuniqué al abonado número ... perteneciente al señor JOSÉ GABRIEL PÉREZ, al preguntarle por el antes mencionado en la presente Comisión, me contestó: que no lo conocía, que él solamente distinguía a su Patrón de nombre ÁLVARO

ECHAVARRÍA. (sic)”

4.3.4. La anterior documentación fue remitida a la Corte, en cumplimiento de la comisión. No obstante, el magistrado sustanciador advirtió que el juzgado comisionado no había remitido el informe ordenado en el auto de comisión por lo que, mediante auto del 13 de septiembre de 2010 requirió al juzgado sobre ese particular. Como consecuencia de esta petición, a través de comunicación radicada en la Secretaría de la Corte el 1º de octubre del mismo año, el Juez Promiscuo Municipal informó a la Corte que “efectivamente y para el día trece (13) de agosto del año en curso se recibió ante este despacho la comisión de la referencia, para el mismo día esta fue radicada y se procedió con su ejecución, fue así como se emprendió una ardua búsqueda del señor Luis Carlos Arango Ramírez para cumplir con lo encomendado, hecho que no tuvo resultado positivo alguno, toda vez que el antes referido no es conocido en esta municipalidad, como resultado de esta búsqueda el treinta y uno de agosto compareció al despacho el señor Miguel Luna Regino quien se encontraba en la cabecera municipal y presuntamente era el administrador de la finca la Porcelana, a quien se le consultó sobre la ubicación del Luis Carlos (sic) y manifestó no conocerlo y que la finca en la cual labora se llama La Esperanza y no La Porcelana. A razón de la imposibilidad de ubicar al requerido el despacho procedió a trasladarse con el debido acompañamiento policivo a la zona rural del municipio donde se encuentra el inmueble, diligencia que se llevó a cabo el día primero (1º) de septiembre y en donde tampoco se obtuvo resultado positivo, fue por ello que se procedió a emitir las respectivas constancias sobre todo lo actuado y a devolver la comisión por un medio más expedito en aras de la brevedad.”

4.3.5. Ante la imposibilidad de notificar personalmente al ciudadano Arango Ramírez, el magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de octubre ordenó notificar por aviso al citado propietario inscrito del predio, para lo cual se comisionó al Juzgado Promiscuo Municipal de Cáceres (Antioquia), con el fin que remitiera la documentación correspondiente al predio La Porcelana. El despacho judicial comisionado, a través de comunicación del 1º de diciembre de 2010, aportó a la Corte copia de las guías de correo relativas a la notificación por aviso. Dentro de la documentación entregada, se encuentra copia de la guía identificada con el número 100006205791, de la empresa postal Inter Rapidísimo, la cual da cuenta que el oficio no pudo ser entregado al interesado, debido a la causal “NO RESIDE - NO LABORA.”.

4.3.6. Debido a la ineficacia de la notificación por aviso y al no encontrar ninguna otra dirección conocida del citado dentro del expediente, el magistrado sustanciador, a través de auto del 2 de diciembre de 2010, ordenó el emplazamiento del ciudadano Arango Ramírez, conforme el trámite previsto en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. El edicto emplazatorio fue publicado en diario de amplia circulación nacional el 11 de diciembre de 2010.16

Luego de finalizado el término de quince días posteriores a la publicación del edicto, a través de oficio del 26 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte remitió la documentación correspondiente al despacho del magistrado sustanciador. En la misma no se encontró respuesta por parte del emplazado.

4.4. Por último, debe tenerse en cuenta que durante el trámite descrito anteriormente, el ciudadano Álvaro Ignacio Echeverría Ramírez, en su calidad representante legal de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana Ltda., remitió escrito a esta Corporación, radicado en la Secretaría General el 3 de septiembre de 2010. En este documento, cuyo objetivo es el de coadyuvar en el asunto de la referencia, el ciudadano Echeverría Ramírez pone a consideración de esta Corporación una serie de argumentos dirigidos a que la Corte desestime las pretensiones del accionante.

Señala, de manera consonante a como se ha descrito en apartados anteriores, que el amparo no debe proceder, puesto que los campesinos ocupantes del predio en realidad son cultivadores de coca, conforme a lo que, asegura el peticionario, se ha podido verificar por informes de policía y visitas de funcionarios de la Unidad Nacional de Tierras Rurales en junio de 2008. Agrega que en su condición de representante legal de La Porcelana Ltda. y basado en la seguridad jurídica derivada de la Resolución 1370/07, “continué adelantando el proyecto productivo diseñado, siendo así que la finca ya se encuentra completamente montada y toda su extensión en potreros de Braquiaria Humidícola y de Cumbens, con carretables perimetrales e internos afirmados de muy buenas especificaciones; además de estar completamente alambrada, con corrales, puentes y puertas.”

El peticionario reafirma los argumentos expresados en la Resolución 1370/07, en el sentido que para el caso se había estructurado la fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad del propietario frente a la ausencia de explotación económica de un parte del

predio, comprobación que en su criterio desvirtuaba los argumentos expresados por la Procuraduría Delegada. Resalta que a partir de diversos estudios de organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo, se ha constatado la permanente afectación del orden público en la zona del Bajo Cauca antioqueño, a la que pertenece el municipio de Cáceres, la cual ha pervivido hasta la actualidad, a través del surgimiento de nuevas bandas criminales, conformadas por desmovilizados de los grupos de autodefensa.

Manifiesta el ciudadano Echeverría Ramírez que resultaría contrario a las funciones de la Procuraduría Delegada que, en caso que prosperara la tutela interpuesta, se dejara sin efecto la revocatoria de la extinción de dominio sobre el bien y con ello se cohonestara con las actividades ilegales de personas que “disfrazadas de campesinos”, en realidad se dedican a los cultivos ilícitos. Finalmente, desmiente las afirmaciones contenidas en la acción de tutela sobre la intimidación de su parte, auxiliado por miembros de grupos de autodefensa, al igual que sobre la coacción para la venta de las mejoras. Sobre este último particular, el peticionario indica que tales mejoras no podían recibir esa calificación, pues no eran más que “rastros”. Antes bien, indica que las pagó “a muy bien precio” y que contrario a lo sucedido, fue él quien estuvo presionado por grupos armados ilegales. Por último, pone de presente que toda acción contra los actos administrativos que dieron lugar a la revocatoria de la extinción de dominio, se encuentra caducada en la actualidad.

El peticionario acompañó a su solicitud copias simples de las actas de la inspección ocular que refiere en su escrito, al igual que informe del comando del distrito uno de Cauca (Ant.), de la Policía Nacional, fechado el 24 de diciembre de 2008, que da cuenta de la existencia de cultivos ilícitos en algunas coordenadas, pertenecientes al predio La Porcelana, acompañado de constancia de denuncia ante la misma institución, que respecto de los hechos relatados hiciera el ciudadano Echeverría Ramírez el 21 de abril de 2007.

#### Problema jurídico y metodología de la decisión

1. De acuerdo con los antecedentes antes expresados y las pruebas recaudadas tanto por los jueces de instancia como por esta Corporación, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Las resoluciones 1370/07 y 670/09, expedidas por la Gerencia General del Incoder que en su orden decidieron (i) revocar la extinción de dominio de una porción del predio La Porcelana; y (ii) negar la revocatoria directa del anterior acto administrativo,

violaron el derecho al debido proceso y, de manera consecuencial, los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, el mínimo vital y el derecho constitucional a la vivienda y el acceso a la tierra de las familias asentadas en el citado inmueble?

Para cumplir este objetivo, la Sala adoptará la metodología siguiente. En primer término, reiterará su precedente acerca de la competencia que tiene el Ministerio Público para promover acciones de tutela en representación de ciudadanos presuntamente afectados en sus derechos fundamentales. Luego, resolverá los asuntos de procedencia señalados por la entidad demandada y los jueces de instancia, relativos a la operatividad de la acción de tutela como mecanismo subsidiario ante la inminencia de un perjuicio irremediable y el cumplimiento del requisito de oportunidad en la presentación de la acción, visto desde la perspectiva de la situación de indefensión y marginalidad de los afectados. En tercer término, si los mencionados asuntos de procedencia de la acción son resueltos favorablemente, se hará mención a las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional respecto a la procedencia de la acción de tutela contra decisiones administrativas que, en razón de incurrir en determinados yerros graves, son contrarias al derecho al debido proceso. En cuarto lugar, explicará el régimen legal que prevé las reglas de procedimiento para la extinción del dominio agrario por parte de la administración. En quinto término, identificará las reglas fijadas por la jurisprudencia de la Corte en relación con la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, específicamente respecto del acceso a la tierra rural. Finalmente, a partir de las reglas y parámetros de decisión que se obtengan de los anteriores niveles de análisis, la Sala resolverá el problema jurídico antes mencionado.

El Ministerio Público es competente para formular acciones de tutela en defensa de los derechos fundamentales

2. De acuerdo con los numerales 3 y 7 del artículo 277 de la Carta Política, corresponde al Procurador General de la Nación, por sí o a través de sus delegados y agentes, la defensa de la sociedad y la intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. En ese orden de ideas, distintas normas del Decreto Ley 262/00, que regula entre otras materias el régimen de competencias internas de la Procuraduría General, establecen distintas funciones dirigidas a representar judicialmente a los ciudadanos, mediante el uso de las acciones constitucionales. Así por ejemplo, el

artículo 26-10 del citado Decreto estipula dentro de las funciones de las procuradurías delegadas respecto de la promoción y defensa de los derechos humanos, la de “interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.”. De igual manera, el artículo 38-1 ejusdem adscribe como parte de las competencias de las Procuradurías Delegadas en materia de prevención y control de gestión, la de “interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.”

Es a partir de estas previsiones que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la competencia de la Procuraduría General para impetrar acciones de tutela en las condiciones anotadas.<sup>17</sup> Este es el caso de la sentencia T-077/95 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), en el que la Procuraduría Delegada en lo Civil para los Derechos Humanos y para asuntos Agrarios interpuso acción de tutela a favor de la comunidad indígena Wayúu en virtud del incumplimiento de un acuerdo que convenía otorgar trabajo, seguridad social, servicios públicos, construcción de hospital y centro educativo, suministro de agua potable y posibilidad de mantener el sistema de recolección manual de la sal. El Ministerio Público se encontró legitimado para actuar por parte de esta Corporación. La tutela fue concedida ordenando el cumplimiento del acuerdo o la toma de otras medidas para la protección de los derechos de la comunidad.

Otro tanto sucedió para el caso de las sentencias T-049/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-297/95 (M.P. Jorge Arango Mejía) y T-644/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en que la Corte consideró ajustado a la Constitución que Procuradores Delegados y otros servidores del Ministerio Público, en razón de sus funciones, solicitaron el amparo constitucional respecto de derechos conculcados a menores de edad. Similares resoluciones han sido adoptadas para el caso que en la Procuraduría General ha presentado acciones de tutela destinadas a la protección de los derechos de las comunidades indígenas que alegaron la vulneración de su derecho a la participación política en la creación de un municipio,<sup>18</sup> de los servidores públicos sancionados por un órgano que no era competente para ello,<sup>19</sup>

personas privadas de la libertad en establecimiento carcelario sometidas a tratos crueles, inhumanos o degradantes,<sup>20</sup> o de una empresa estatal de servicios públicos domiciliarios afectada en su derecho al debido proceso por la decisión inconstitucional de un juez civil.<sup>21</sup>

3. Según lo expuesto, la Corte concluye que el Procurador Delegado tiene competencia para formular la acción de tutela de la referencia, en tanto está relacionada con la protección de los derechos presuntamente conculcados a las familias campesinas en situación de desplazamiento, que ocupan el predio denominado “La Porcelana”. Esta actuación se inscribe dentro de las actividades misionales del Ministerio Público y tiene pleno sustento legal, conforme las normas legales y reglas jurisprudenciales antes mencionadas. Por ende, la Sala concluye que la legitimación en la causa por activa en el presente asunto se encuentra debidamente acreditada.

Estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable en el asunto analizado

4. Dentro de los argumentos que expresa el Incoder para oponerse a la acción de tutela formulada por el Procurador Delegado, señala que el amparo es improcedente, puesto que los presuntamente afectados por las decisiones administrativas que revocaron la extinción de dominio del predio y negaron la revocatoria directa de dicha actuación, tenían a disposición los mecanismos judiciales ordinarios ante lo contencioso para cuestionar dichos actos, razón por la cual se incumplía con el requisito de subsidiariedad de la acción. El argumento es aceptado por los jueces de instancia, quienes agregaron que incluso en el caso que se estuviera ante la inminencia de un perjuicio irremediable, este aspecto también podía ser alegado ante la jurisdicción contenciosa, en la que podía solicitarse la suspensión provisional de los actos acusados.

5. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. A este respecto, el fundamento de la excepción propuesta por la Carta se basa en considerar que en los casos en que ese perjuicio es inminente, los rigores y la duración propia de los procesos judiciales ordinarios hacen que pierdan la condición de recursos judiciales efectivos para la protección de los derechos. Además, la fórmula se muestra respetuosa de la asignación de competencias entre las distintas jurisdicciones, puesto que el amparo constitucional en estos

supuestos presupone la necesidad, de manera general, de hacer uso del recurso judicial ordinario en las condiciones previstas por el artículo 8º del Decreto Ley 2591/91, lo que explica el carácter transitorio de la tutela. Por ende, como lo ha considerado la Corte,<sup>22</sup> para que la acción de tutela resulte procedente de manera subsidiaria, debe comprobarse si (i) habida cuenta las características del caso concreto el recurso judicial ordinario no resulta idóneo en el caso concreto; o (ii) comprobándose esa idoneidad, empero se está ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

La jurisprudencia constitucional ofrece un precedente reiterado acerca de los requisitos para la estructuración de la inminencia del perjuicio, fundado en la comprobación de determinadas condiciones de índole fáctica, las cuales han sido previstas desde la sentencia T-225/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), y reiteradas sin modificaciones sustanciales por la jurisprudencia posterior, del modo siguiente:

5.1. El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

5.2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se

ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal de la oportunidad de la urgencia.

5.3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

5.4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

6. Ahora bien, la calificación de la inminencia de un perjuicio irremediable no se basa en una determinación estándar de las condiciones fácticas antes expuestas, sino que en cambio, responde a un modelo de evaluación diferenciada, sensible a las condiciones particulares del afectado que alega la vulneración de sus derechos fundamentales. En este sentido, la jurisprudencia constitucional<sup>23</sup> ha señalado que del adecuado entendimiento del artículo 13 Superior es necesario concluir que el grado de evaluación del perjuicio irremediable para

aquellas categorías de sujetos que, por sus particulares características son acreedores de la especial protección del Estado, debe tener una intensidad menor. Esto en el entendido que, como regla general, el acceso a los mecanismos judiciales ordinarios para dichos sujetos suele tener mayores restricciones, precisamente en razón de su vulnerabilidad.

Es a partir de esta posición que la jurisprudencia ha previsto que la constatación acerca del carácter dual de la evaluación del perjuicio irremediable para el caso particular en los afectados sean sujetos de especial protección constitucional. En primer, con base en la regla general antes aludida, tendrá que verificarse si en el evento concreto se comprueban las condiciones fácticas que estructuran la inminencia del perjuicio. Luego, la evaluación de estas condiciones debe hacerse en el marco del reconocimiento de un tratamiento diferencial positivo, el cual permita atenuar el grado de estrictez del análisis, de forma que resulte proporcional al nivel de interferencia de los derechos fundamentales del sujeto afectado, derivado de las características que lo permiten catalogar de especial protección. Como lo ha señalado la Corte, “tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva. De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales del grupo, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada, esto es, en el caso concreto. Consecuencialmente, para determinar la procedencia del amparo, cuando se trata de sujetos de especial protección, el juez deberá analizar cada uno de estos aspectos. || De cualquier manera, los criterios que definen si un perjuicio es irremediable o no, tienen que guardar estrecha relación con los aspectos sustanciales por los cuales se les concede genéricamente esa especial protección. En otras palabras, no todos los daños constituyen un perjuicio irremediable por el simple hecho de tratarse de sujetos de trato preferencial.”<sup>24</sup>

7. Existe un consenso en la jurisprudencia constitucional de la condición de sujetos de especial protección constitucional que tienen las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, esa calificación se deriva del hecho que el desarraigo violento implica una afectación transversal de distintos derechos y garantías constitucionales, lo cual hace manifiesta la situación de vulnerabilidad de estos grupos sociales. Así, en la sentencia T-025/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la problemática del desplazamiento forzado en el país, hizo

explícitas las razones que hacen concluir que los desplazados internos tienen las condiciones de sujetos de especial protección constitucional. Sobre el particular, la decisión en comento señaló:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’<sup>25</sup> para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad,<sup>26</sup> que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales<sup>27</sup> y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’.<sup>28</sup> En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’<sup>29</sup>, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’<sup>30</sup> Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que ‘si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial’. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’<sup>31</sup>, y debe caracterizarse, ante todo, por la

prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’<sup>32</sup>”. (Subrayas fuera de texto).

8. Para el asunto objeto de revisión, se advierte que el Procurador Delegado expresó que los campesinos asentados en el Predio La Porcelana están en situación de desplazamiento forzado, afirmación que no fue desvirtuada o contradicha por el Incoder, de modo tal que está amparada por la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591/91. Además, de acuerdo con la información suministrada por Acción Social, algunos de los ocupantes del predio están inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada.

Comprobada esta situación, la Sala advierte, en primer término, que los afectados con las medidas adoptadas por las resoluciones objeto de censura cuentan con otro mecanismo judicial, ante la jurisdicción contenciosa para cuestionar su contenido y lograr la declaratoria de la extinción del dominio agrario. Incluso, podría llegarse a considerar que ese recurso es idóneo, en tanto cuenta con herramientas que permiten ejercer medidas cautelares dirigidas a impedir la ejecución del acto administrativo, como la suspensión provisional del mismo.

Sin embargo, para el caso analizado y de acuerdo con el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen los afectados con las decisiones del Incoder, la Corte encuentra que están acreditadas las condiciones fácticas que estructuran la inminencia de un perjuicio irremediable. En efecto, de las diferentes pruebas practicadas dentro de la actuación administrativa descrita en el acápite, se concluye que los campesinos asentados en el predio La Porcelana tienen su vivienda y derivan su sustento del aprovechamiento de las parcelas que ocupan. En ese sentido, la decisión que revoca la extinción del dominio del inmueble y, por ende, restituye la propiedad del bien a la sociedad titular, quien a su vez transfirió el bien a un tercero, tiene una incidencia directa en los intereses y derechos de los campesinos colonos. Esto en el entendido que en virtud de las decisiones adoptadas por el Incoder, dicho nuevo propietario queda investido de las facultades que el otorga el ordenamiento jurídico para obtener el amparo de la posesión material del predio, incluso aquellos de carácter expedito por su naturaleza policiva.

Esa posibilidad, analizada al margen de la presunta posesión efectiva que ejercen los colonos sobre el predio, configura un perjuicio inminente, pues de ser desalojados se afectaría de

manera grave sus derechos a la vivienda y al mínimo vital de los campesinos y sus núcleos familiares dependientes. A su vez, la urgencia de ejercer medidas tendientes a verificar, por parte de la jurisdicción constitucional, si las decisiones adoptadas por el Incoder resultan compatibles con el ordenamiento superior, se fundamenta en considerar que en caso que se demostrara que los actos administrativos vulneraron los derechos fundamentales alegados por el actor, se afectarían los derechos fundamentales de un grupo poblacional en situación de vulnerabilidad, en especial aquellos que, como se anotó, resultan mayormente interferidos por la situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, la acción de tutela promovida por el Procurador Delegado es procedente, aun cuando exista un mecanismo judicial ordinario, pues la inminencia de perjuicio irremediable está debidamente estructurada.

El cumplimiento del requisito de inmediatez

9. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad para la formulación de la acción de tutela, de esa regulación es posible concluir, como lo hace la jurisprudencia constitucional, que dicho mecanismo está sometido a condiciones de inmediatez, lo que implica que deba formularse dentro de un periodo oportuno. La premisa que sustenta esta conclusión es que la afectación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material necesario para considerarlo afectado.

El requisito de inmediatez cobra mayor importancia para el caso particular de la procedencia de la tutela contra decisiones administrativas, pues entra en juego otro valor constitucionalmente relevante, como es la seguridad jurídica. Así, se ha entendido que cuando ha transcurrido un lapso de tiempo considerable a partir de la ejecutoria del acto administrativo, sus efectos deben ser prima facie mantenidos, sin que puedan sobreverse a través de la acción de tutela, en tanto mecanismo judicial subsidiario. Ello implica que el análisis sobre la oportunidad de la acción no debe ser indiferente a la actuación del juez constitucional, quien deberá realizar un análisis más estricto en el escenario descrito. Como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, “la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se

vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su 'inmediatez'. (...) 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.”<sup>33</sup>

Con base en estos argumentos, la jurisprudencia ha previsto que para evaluar el requisito de inmediatez debe tenerse en cuenta criterios definidos, relativos a (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y, (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.<sup>34</sup>

10. El Incoder expone como uno de los argumentos que en su criterio fundamentan la improcedencia de la acción de tutela, el incumplimiento del requisito de inmediatez. Para ello, señala que los cuestionamientos planteados por el Procurador Delegado se concentran en lo expuesto por la Resolución 1370 del 5 de junio de 2007, que revocó la extinción del dominio agrario del predio La Porcelana. No obstante, el amparo constitucional fue presentado solo hasta el 25 de septiembre de 2009, esto es, luego de más de dos años. En ese sentido, no se estaba ante un término actual y razonable.

En criterio de la Sala, el análisis del cargo propuesto por la entidad demandada debe llevarse a cabo con base en los criterios antes expuestos, que se oponen a la simple comprobación del paso del tiempo entre el hecho generador de la amenaza o vulneración de derechos fundamentales y la presentación de la acción constitucional, sino que se basan en el estudio de los factores subjetivos que incidieron en la presunta morosidad para adelantar dicho mecanismo judicial.

La Corte observa, en primer término, que contrario a lo sostenido por el Incoder, en el caso

analizado se encuentran varias actuaciones, llevadas a cabo tanto por los colonos como por el Procurador Delegado, las cuales demuestran que no se está ante la negligencia de los afectados con las decisiones adoptadas por la entidad accionada. La primera de estas actuaciones fue la solicitud de revocatoria directa elevada el 23 de noviembre de 2007 por los ciudadanos Omar Manuel Mendi, Benito de Jesús Blanco, Juan Bautista Lozano, Adolfo Contreras S., Rodrigo José Ricardo P. y Audel Ortega. Al respecto debe la Sala enfatizar que, a partir de las pruebas recaudadas en sede de revisión, se advierte que el Incoder omitió dar respuesta a este requerimiento, desconociendo con ello el derecho fundamental de petición de los actores. Es así que requerida la entidad accionante para que informara sobre el trámite subsiguiente a dicha petición, no se otorgó respuesta alguna. Antes bien, de forma equívoca y al parecer con el fin de hacer incurrir en error a esta Corporación, el Incoder en su respuesta a la Corte vinculó dicha solicitud al procedimiento de revocatoria directa que dio lugar a la Resolución 670/09, la cual resolvió la petición que en ese sentido realizara el 6 de mayo de 2008 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, solicitud que es distinta y está soportada en diferentes supuestos que la realizada por los ciudadanos antes mencionados.

Nótese que la petición de los campesinos colonos fue realizada apenas cinco meses después de la fecha de expedición de la Resolución 1370/07, lo que demuestra un comportamiento diligente de los interesados, quienes a pesar de sus condiciones de abierta vulnerabilidad, derivadas de su escasa instrucción y limitados recursos económicos, hicieron uso de los instrumentos legales a su alcance para oponerse a la revocatoria de la extinción del dominio del predio en el que ejercían actos de posesión.

La segunda actuación fue, precisamente, la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 1370/07, que adelantó el Procurador Delegado. Sobre el particular debe resaltarse que del material probatorio adjuntado por la entidad accionada a la Corte, se advierte que los campesinos colonos manifiestan que una vez se profirió el citado acto administrativo, fueron objeto de presiones y amenazas por parte de representantes de la sociedad propietaria, al igual que de grupos armados ilegales, quienes también los compelían a abandonar el predio, lo que efectivamente sucedió para varias de las familias ocupantes. Estas irregularidades fueron las que dieron lugar a que la Procuraduría General, en ejercicio de su competencia constitucional de intervenir ante las autoridades administrativas para la defensa de los derechos y garantías fundamentales (Art. 275-7 C.P.), solicitara dicha revocatoria, como se

demuestra en las pruebas recaudadas en este proceso.

En ese sentido, no es válido concluir que el requisito de inmediatez se ha ya incumplido porque, contrario a un comportamiento negligente de los interesados, han concurrido diversas actuaciones administrativas, tendiente a lograr la revocatoria del acto que denegó la extinción de dominio del predio. Luego de agotarse infructuosamente tales mecanismos, y ante la comprobada inminencia de un perjuicio irremediable, el Procurador Delegado hace uso de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales de los campesinos que han explotado el bien. Tales intervenciones evidencian que la presunta mora en la presentación del amparo tuvo sustento en el agotamiento de las alternativas de defensa ante la autoridad administrativa, circunstancia que evidencia el cumplimiento de la condición de inmediatez.

11. Por lo tanto, acreditados debidamente los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela de la referencia, la Sala procede a decidir de fondo sobre la revisión de los fallos correspondientes, conforme a la metodología expuesta en apartado precedente.

Condiciones de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos

12. De acuerdo con los postulados del artículo 2º de la Constitución, la garantía de los derechos fundamentales es uno de los fines esenciales del Estado. Una de las facetas del cumplimiento de ese deber es el respeto a los distintos planos del derecho al debido proceso por parte de las actuaciones administrativas. En ese orden de ideas, las distintas autoridades del Estado deben llevar a cabo sus funciones institucionales con plena sujeción a la legislación aplicable, garantizándose el derecho de contradicción y defensa de los interesados, haciendo públicas las distintas decisiones de trámite y definitivas que se adopten y analizando las pruebas y demás elementos de juicio recaudados bajo estrictas condiciones de razonabilidad, proporcionalidad y buena fe. A este respecto se ha pronunciado la Corte, al determinar que el derecho al debido proceso administrativo se concreta en ““(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus

propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.”<sup>35</sup>

Es desde esta perspectiva que la jurisprudencia constitucional ha contemplado que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo. Es a partir de la exigencia de estas condiciones que la jurisprudencia concluye que la acción de tutela contra actos administrativos tiene carácter excepcional. En ese sentido, se ha señalado que “en relación con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración que, por regla general, el amparo es improcedente para controvertirlos, por cuanto la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, como excepción a esta regla la acción de tutela procederá de manera transitoria o definitiva si se constata, en el primer caso, la existencia de un perjuicio irremediable; y en el segundo, ante la falta de idoneidad de los recursos judiciales existentes. ||Al respecto, el juez constitucional ha estimado que deben concurrir unas especiales condiciones que harían procedente el amparo transitorio, como son (i) que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental; (ii) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (iii) que su ocurrencia sea inminente; (iv) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales<sup>36</sup>.”<sup>37</sup>

13. Con el fin de dar concreción a dicha procedencia excepcional de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado el régimen jurídico aplicable a la materia. En tal sentido, con base en las reglas constitucionales y legales aplicables, se considera que “(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión

de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”<sup>38</sup>.

Como se observa, la jurisprudencia insiste en dos aspectos centrales para determinar la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. En primer lugar, ha puesto de presente que se deben cumplir los requisitos propios de la inminencia de perjuicio irremediable, habida cuenta que el amparo constitucional en este evento tiene carácter eminentemente excepcional. En segundo término, ha señalado que el acto debe ser contrario a los derechos fundamentales de los interesados en la actuación, en especial las garantías propias del derecho al debido proceso.

En relación con este segundo aspecto, el precedente sobre la materia ha tendido a hacer uso de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales,<sup>39</sup> puesto que si bien se trata de escenarios diferentes,<sup>40</sup> tales supuestos describen las formas más usuales de afectación del derecho al debido proceso. Por ende, dichas causales de procedencia han servido como instrumento de definición conceptual para los jueces constitucionales, quienes determinan si los defectos que estas describen son comprobados en la actuación administrativa objeto de análisis. Estas causales de afectación del debido proceso se concentran en los siguientes supuestos:<sup>41</sup>

13.1. Defecto orgánico, que se estructura cuando la autoridad administrativa que profiere el acto objeto de reproche constitucional carecía absolutamente de competencia para expedirlo. Se trata, por ende, de una situación extrema, en donde resulta irrazonable sostener que dicha autoridad estaba investida de la facultad de adoptar la decisión correspondiente.

13.2. Defecto procedimental absoluto, el cual se predica de la actuación administrativa, cuando ha sido tramitada completamente al margen del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico. Este vicio tiene carácter cualificado, puesto que para su concurrencia

se requiere que (i) no exista ningún motivo constitucionalmente válido o relevante que permitiera sobreseer el procedimiento aplicable; (ii) las consecuencias de ese desconocimiento involucren una afectación verificable de las garantías constitucionales, en especial del derecho al debido proceso; y (iii) que el defecto observado no haya sido solucionado a través de los remedios previstos por la ley para subsanar errores en el procedimiento.

13.3. Defecto fáctico, que se demuestra cuando la autoridad administrativa ha adoptado la decisión bajo el absoluto desconocimiento de los hechos demostrados dentro de la actuación.

Este defecto, al igual que el anterior, tiene naturaleza cualificada, puesto que para su estructuración no basta plantear una diferencia de criterio interpretativo respecto a la valoración probatoria que lleva a cabo el funcionario, sino que debe demostrarse la ausencia de vínculo entre los hechos probados y la decisión adoptada. Además, el error debe ser de tal magnitud que resulte dirimente en el sentido del acto administrativo, de modo que de no haber ocurrido, el acto hubiera tenido un sentido opuesto al adoptado.

13.4. Defecto material o sustantivo, el cual concurre cuando la autoridad administrativa profiere el acto a partir de la aplicación de normas inexistentes, inconstitucionales, declaradas ilegales por la jurisdicción contenciosa o abiertamente inaplicables para el caso concreto. La jurisprudencia también ha contemplado que la interpretación irrazonable de las reglas jurídicas es una causal de estructuración de defecto sustantivo, evento en el que se exige una radical oposición entre la comprensión comúnmente aceptada del precepto y su aplicación por parte de la autoridad administrativa, situación que encuadra en lo que la doctrina define como interpretación contra legem.

13.5. Error inducido o vía de hecho por consecuencia, defecto que se predica cuando la autoridad administrativa adopta una decisión contraria a los derechos fundamentales de las partes interesadas, debido a la actuación engañosa por parte de un tercero.

13.6. Falta de motivación, que corresponde a los actos administrativos que no hacen expresas las razones fácticas y jurídicas que le sirven de soporte. Este defecto ha tenido un profundo desarrollo por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que la motivación del acto administrativo es un aspecto central para la garantía del derecho al debido proceso de las partes, puesto que la ausencia de tales premisas impide expresar

cargos de ilegalidad o inconstitucionalidad ante la jurisdicción contenciosa distintos al de desviación de poder de que trata el artículo 84 C.C.A., lo que a su vez conlleva una grave afectación, tanto del derecho de defensa del afectado, como del principio de publicidad propio de la función administrativa.<sup>42</sup> Esta postura ha llevado a que la jurisprudencia de esta Corporación haya previsto que incluso en los eventos en que el ordenamiento confiere a determinadas autoridades administrativas la potestad discrecional para adoptar ciertas decisiones, tal facultad no puede entenderse como un ámbito para el ejercicio arbitrario del poder, lo que implica que en ese escenario también deba hacerse expresa la motivación de la decisión.<sup>43</sup>

13.7. Desconocimiento del precedente constitucional vinculante, defecto que ocurre cuando la autoridad administrativa obra, de forma injustificada, en contravía del contenido y alcance de los derechos fundamentales que ha realizado, con efectos obligatorios, la Corte Constitucional.

13.8. Violación directa de la Constitución, lo que se predica del acto administrativo que desconoce, de forma específica, normas de la Carta Política. Ello se evidencia cuando la Constitución prevé reglas positivas particulares con efecto inmediato, que determinan consecuencias jurídicas verificables y, a pesar de ello, la autoridad desconoce esos mandatos o profiere actos que contradicen las reglas mencionadas.

14. Como se observa, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto reglas jurisprudenciales definidas en lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, precedente que se funda en dos aspectos particulares: (i) la estricta evaluación sobre la inminencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad de los mecanismos judiciales ordinarios; y (ii) la comprobación acerca del desconocimiento del derecho al debido proceso, lo que se acredita cuando el acto administrativo ha sido proferido con base en uno de los defectos identificados por el marco conceptual descrito en la jurisprudencia antes analizada.

El procedimiento para la extinción del dominio agrario derivado de la falta de explotación económica del bien

15. El artículo 1º de la Ley 200 de 1936 establece una presunción, según la cual no se considerarán como baldíos los predios rurales poseídos por particulares, siempre y cuando

dicha posesión se entienda como aquella ejercida “por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.” La misma norma determina dos reglas adicionales sobre la explotación económica. La primera determina que el “cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.” La segunda considera que la explotación económica del predio también se predicará de las “porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación.”

A partir de esta presunción, el capítulo XI de la Ley 160 de 1994, reglamentado por el Decreto 2665 de 1994, determinan el procedimiento para la extinción del dominio privado sobre inmuebles rurales, que deban considerarse baldíos debido a la falta de aprovechamiento, en los términos fijados por la Ley 200/36.44 Para ello, el artículo 1º del Decreto 2665/94 confiere al Incora, hoy Incoder, la competencia para adelantar de oficio o a petición de parte, el procedimiento de extinción de dominio o propiedad del predio rural. El artículo 2º ejusdem, en consonancia con el artículo 52 de la Ley 160/94, determina como causales para dicha extinción de dominio (i) la ausencia de explotación total o parcial del bien, en las condiciones previstas en el artículo 1º de la Ley 200/36, durante tres años continuos; (ii) la violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente, la Ley 99/93 y demás normas pertinentes en materia ambiental; (iii) la infracción por parte de los propietarios de las normas sobre reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes; y (iv) la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos.

En lo que respecta a la ausencia de explotación económica del predio, el artículo 3º del Decreto 2665/94 indica que estará justificada cuando obedezca a hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, según lo previsto en la Ley 95 de 1890. Esta norma define a tales fenómenos como “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad o ejercidos por un funcionario público, etc.” A su vez, el artículo 4º del mismo Decreto dispone que el término

de in explotación de tres años no se contabilizará mientras subsista tal situación de fuerza mayor o caso fortuito. No obstante, la disposición impone una carga probatoria particular, consistente en que la ocurrencia del caso fortuito o la fuerza mayor “no libera al propietario de la obligación de demostrar una obligación económica regular y estable anterior a la época en que sobrevivieron tales hechos.” De manera correlativa, los artículos 55 de la Ley 160/94 y 6º del Decreto 2665/94 determinan una nueva tarifa legal, en el sentido que cuando el propietario alegue que la explotación económica del predio se llevó a cabo mediante colonos o terceras personas, debe demostrar que entre él y dichos terceros “existe un vínculo jurídico o relación de dependencia que implique el reconocimiento mutuo de obligaciones, contraprestaciones o servicios.”

16. Frente al procedimiento para la extinción de dominio, el artículo 7º del Decreto 2665/94 prevé que antes de dictarse la resolución que inicie las diligencias respectivas, debe contarse con información sobre la propiedad, al igual que sobre el estado de tenencia, explotación o abandono en el cual se encuentre el bien. Para ello, la autoridad administrativa podrá disponer la obtención de documentos que den cuenta de la propiedad del inmueble, al igual que la práctica de una visita previa al inmueble, con el fin de determinar el estado de su explotación. Sobre el particular, la norma establece que los hechos o circunstancias hallados en la visita previa se tendrán en cuenta al momento de dictar la resolución que culmine el procedimiento, siempre y cuando hubieren sido controvertidas por el propietario durante el trámite. Tales pruebas deberán apreciarse conforme a lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, esto es, en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Culminada la etapa previa e identificados los presupuestos de hecho y de derecho para adelantar el trámite, inicia el procedimiento de extinción de dominio agrario, para lo cual el gerente general del Incoder profiere resolución que así lo declare (Art. 8º Decreto 2665/94). Ese acto administrativo debe ser inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, con fines de publicidad, de modo que se presume que quien adquiera derechos reales sobre el bien, asumirá las diligencias en el estado en que se encuentren (arts. 53-1 Ley 160/94 y 9º del Decreto 2665/94). Este mismo acto debe notificarse al propietario del predio personalmente, o si ello no es posible, a través de edicto, con la posibilidad de designársele curador ad litem si no concurriere al trámite; notificación que también debe realizarse al procurador agrario o al procurador delegado para asuntos ambientales, al director de la

corporación autónoma regional correspondiente, al respectivo alcalde del municipio con más de 300.000 habitantes, al Ministro de Medio Ambiente o su delegado y los titulares de derechos reales sobre el inmueble (Art. 10 Decreto 2665/94). Contra esa resolución procede el recurso de reposición, en los términos previstos por el Código Contencioso Administrativo, el cual podrá impetrarse por los titulares de derechos reales sobre el inmueble y por el agente del ministerio público (Arts. 11 ejusdem y 64 de la Ley 160/94).

17. El artículo 12 del Decreto 2665/94 define las reglas sobre la carga de la prueba en las diligencias administrativas objeto de examen. Al respecto señala que “la carga de la prueba sobre la explotación económica del predio (...) corresponde al propietario.” Los artículos 13 a 20 de la misma normatividad disponen el régimen de solicitud, decreto y práctica de pruebas. Sobre el particular establecen, entre otras reglas, que (i) dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el procedimiento de extinción y hasta la fecha en que se practique la diligencia de inspección ocular, los sujetos respecto de los cuales se ordena la notificación de dicho acto podrán solicitar la práctica de pruebas o aportar aquellas conducentes y pertinentes. Este límite temporal no se aplica para las pruebas documentales que no requieran comprobación sobre el predio; (ii) el Incoder puede decretar pruebas de oficio, sin que el término probatorio supere treinta días hábiles; (iii) la diligencia de inspección ocular sobre el bien es de carácter obligatorio (Art. 53-5 de la Ley 160/94) y debe practicarse con la participación de dos peritos contratados por la autoridad administrativa, quienes deberán rendir dictamen dentro de los cinco días siguientes a la inspección ocular; (iv) dicha inspección debe determinar la ubicación del inmueble, su topografía, la clase de explotación observada, la modalidad de cultivos, el estado de conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovable, el estado de tenencia del predio, al igual que la determinación de las áreas no explotadas o que violen las normas que dieron lugar al inicio del trámite; (v) la prueba pericial deberá dar cuenta de la revisión de los documentos presentados por el Incoder; la prueba principal de explotación agrícola, en las condiciones fijadas por la Ley 200/36; la prueba complementaria de la misma explotación, que aplica cuando no existe prueba principal y versa sobre la existencia de documentos tributarios que demuestren la explotación económica del predio, copias de contratos de prenda agraria o de certificados de gravamen expedidos por el Banco Agrario o presentación de libros de comercio; la prueba principal de explotación pecuaria, relacionada con la comprobación sobre el uso estable y continuo del predio para pastos y cría de ganado; la prueba complementaria de explotación pecuaria, que busca determinar la

existencia de documentos que den cuenta del aprovechamiento del predio en las labores ganaderas mencionadas; y la identificación de obras de irrigación en el predio; y (vi) proferido el dictamen pericial se dará traslado a los interesados y al agente del Ministerio Público por el término de tres días, plazo en que podrán solicitar su aclaración, complementación u objeción por error grave.

18. Vencido el término probatorio el gerente general del Incoder dispondrá de treinta días hábiles para expedir resolución motivada en la que decida si hay o no lugar a extinguir el dominio del bien agrario. En caso que el acto administrativo disponga extinguir la propiedad, la resolución identificará suficientemente el bien y ordenará la cancelación de la inscripción de los títulos de dominio, los gravámenes hipotecarios y demás derechos reales constituidos sobre el inmueble. Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarán de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva del Incoder; las no aptas para los programas previstos en la Ley 160/94 serán transferidas al municipio en que se hallen ubicadas o a otras entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes. (Art. 56 de la Ley 160/94).

Contra la resolución que declara extinguido el derecho de dominio sólo procede el recurso de reposición, en los términos del artículo 50 del C.C.A., y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia y de acuerdo con lo previsto en el numeral 8º del artículo 128 del C.C.A. Este recurso deberá formularse dentro de los quince días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo.

Protección del derecho de acceso a la tierra de la población desplazada

19. El desplazamiento forzado implica, de manera necesaria, el desarraigo de los afectados del lugar que ocupan. En ese sentido, los derechos fundamentales interferidos por ese despojo son, sin duda alguna, los que primero se ven afectados por el hecho del desplazamiento. De forma correlativa, la restitución en el acceso a la tierra es un elemento central e ineludible para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento.

De manera general y en lo que respecta a la relación entre el afectado y la propiedad inmueble, son dos las dimensiones en que se manifiesta el perjuicio iusfundamental de los

desplazados internos, en especial respecto de los que integran la población campesina: (i) la protección del mínimo vital; y (ii) el acceso a la vivienda digna

En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda. En ese orden de ideas, el desplazamiento forzado de los campesinos afecta el núcleo esencial de ese derecho que, como se explicará más adelante con base en ejemplos de la jurisprudencia constitucional, conforma un derecho fundamental autónomo y exigible.

20. Es a partir de esta problemática que desde las normas de derecho internacional de los derechos humanos, el régimen legal nacional y la jurisprudencia constitucional, se han fijado distintas reglas que apuntan a determinar las responsabilidades estatales en materia de mínimo vital y derecho a la vivienda de la población campesina víctima de desplazamiento. En términos simples, las víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a la reparación integral del daño generado por ese delito. Ello significa la existencia de una obligación estatal de implementación de las acciones tendientes a, entre otros aspectos, (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii) facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad; (iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello.

20.1. La Corte ha evidenciado cómo los instrumentos de derechos humanos y, en especial, los principios previstos en documentos que interpretan esas normas, son contenidos del bloque de constitucionalidad en sentido lato y, por ende, sirven de guía para la interpretación de los derechos fundamentales afectados por la situación de desplazamiento. Como se señaló en la sentencia T-821/07 (M.P. Catalina Botero Marino), “[l]as personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente

de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado. || Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2).”

De acuerdo con el apartado jurisprudencial transcrito, interesa concentrarse en las reglas del derecho internacional en materia de acceso a la tierra por parte de los desplazados internos.

A este respecto, se encuentra que los Principios 21, 28 y 29 Rectores de los Desplazamientos Internos disponen deberes estatales concretos, relacionados entre otras materias con (i) el derecho de los desplazados internos a que no sean privados de su propiedad o posesiones y el deber correlativo de lograr su protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales; (ii) la obligación y responsabilidad primaria de las autoridades competentes de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, al igual que la facilitación de la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte; y (iii) la obligación y responsabilidad de las autoridades competentes de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo

posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, dichas autoridades concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

En materia de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento frente a la propiedad inmueble, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, determinan deberes concretos a cargo de las autoridades estatales. Así, en cuanto a las obligaciones que tienen especial vinculación con la materia debatida en la presente sentencia, se destacan aquellas impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra de la población desplazada. Entre ellas debe hacerse referencia a (i) el derecho de todos los refugiados y desplazados a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial; (ii) el derecho de todos los refugiados y desplazados a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen; (iii) el derecho de toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio de tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género; (iv) el deber de los Estados de garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. Este deber implica la garantía que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su

disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido; (v) el deber de los Estados de procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones; (vi) los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas; (vii) los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados; y (viii) los Estados deben velar por que toda declaración judicial, cuasi judicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.

20.2. Las obligaciones estatales que se derivan del marco de derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento, son análogamente asumidas por la legislación interna. Al respecto, se encuentra como la Ley 387/97 prevé distintas obligaciones y competencias a autoridades gubernamentales, relacionadas con la restitución de la tierra, en especial las zonas rurales, a los desplazados. Estas reglas, contenidas en el artículo 19 ejusdem refieren a las competencias del Incoder, entidad que subrogó al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, acerca de (i) adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada; (ii) llevar el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informar a las autoridades competentes, a fin que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de

los titulares de los derechos respectivos; y (iii) establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. Del mismo modo, la norma en cuestión determina que en los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.<sup>45</sup>

21. El deber estatal de proteger y garantizar el derecho de acceso a la tierra de la población desplazada ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, al revisar diversas acciones de tutela sobre esa materia. Esta situación se evidencia desde la sentencia T-025/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), que al declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado señaló, entre otros aspectos, que uno de los ámbitos en que se demostraba la falta de atención estatal respecto de la afectación de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento era la ausencia de mecanismos que garantizaran el retorno y el acceso a la tierra objeto de despojo. En ese sentido, se indicó que "... la población desplazada retorne sin condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de retorno, los expone claramente a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo. De otra parte, a la ayuda en vivienda ordenada en la Ley únicamente accede el 3.7% de la demanda potencial. De la misma manera, no han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras. Por último, el Estado no ha desarrollado instrumentos sistemáticos de evaluación de los resultados, que identifiquen los problemas en el diseño e implementación de la política y disponga de mecanismos dirigidos a darles solución".

21.1. Las órdenes estructurales de protección previstas en la sentencia T-025/04 dieron lugar a varias decisiones judiciales posteriores, dirigidas a verificar su cumplimiento. Para el caso particular del cumplimiento de las obligaciones relativas al acceso a la tierra rural de los desplazados, el Auto 008/09 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), puso de presente como, a partir de la información dada por la Comisión de Seguimiento, persistían las falencias sobre restitución de tierras y, en general, la protección de la propiedad inmueble de los desplazados. Para la misma Comisión, buena parte de dichas dificultades tenían origen en la

insuficiencia, negligencia o falta de compromiso institucional de las entidades encargadas del asunto, en especial el Incoder. Estas consideraciones sirvieron de base para que la Corte previera órdenes concretas al Gobierno Nacional, dirigidas a superar tales falencias.<sup>46</sup> A ese respecto, el Auto señala lo siguiente:

En el XVII informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 20 de octubre de 2008, se señala que luego de hacer un seguimiento a las tres rutas de protección de predios abandonados, “el balance es preocupante, dado que la cobertura del mecanismo de protección de tierras ha sido mínima”, debido a las siguientes razones: (i) “la ausencia de un sistema actualizado y coordinado de información por parte de los organismos estatales encargados de censar la tierra y de establecer los diferentes tipos de relación jurídica posibles (...);” (ii) “la falta de compromiso institucional de incoder para tramitar las solicitudes de protección de tierras hecha por la población desplazada;” (iii) la falta de claridad en la actualidad “sobre la competencia y el procedimiento para tramitar las medidas de protección de predios, por la lentitud del proceso de transición y por la prórroga de las competencias al INCODER dada por el Decreto 3066 de 2007.” (iv) No existe protección real de los predios frente a los cuales se solicitó dicha medida: “En cuanto a las inconsistencias halladas por la PGN, en las solicitudes reportadas de ruta individual por el INCODER como concluidas y pasadas a la SNR, el 26% de las mismas se encontraban protegidas (6510). Sin embargo, el porcentaje de protección real disminuyó, ya que únicamente 1.323 expedientes, es decir tan solo el 5.22% del total de solicitudes de protección contaban con anotación en folio de matrícula al 3 de octubre de 2008, (...) situación que es desconocida por el peticionario al no haber sido notificado.” (v) En cuanto a la ruta colectiva, la Procuraduría señala que “40 municipios no habían realizado el correspondiente informe de predios cuando se efectuó la declaratoria de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento, con lo que no se verificó protección efectiva de los predios;” (v) En relación con la ruta étnica, según la Procuraduría General de la Nación de las 116 solicitudes remitidas por INCODER al Ministerio del Interior bajo esta categoría, la mayoría había sido tramitada como solicitudes individuales de protección, lo que evidencia que no se han desarrollado instrumentos específicos encaminados a su efectiva restitución material y a garantizar el uso y goce de los derechos territoriales de esos grupos vulnerables, ni se han destinado recursos suficientes para el saneamiento y delimitación de esos territorios. “Se insiste en la necesidad de que el Ministerio del Interior construya un sistema de información para que pueda realizar de manera eficaz sus funciones de protección de territorios en la ruta étnica, debido a que no

existe un censo actualizado de comunidades indígenas y afro, así como sistemas de georreferenciación de las diferentes comunidades.”

A las deficiencias en el proceso de protección de tierras, se suman las fallas de los procedimientos de asignación de tierras para reubicación de población desplazada y realización de proyectos productivos. Según el informe de la Procuraduría General de la Nación (i) en la gran número de casos se entregan predios que no reúnen las características agroecológicas para su explotación o incluso para que los grupos familiares puedan vivir dignamente; (ii) se asignan predios frente a los cuales existe precariedad en los títulos o en la tenencia de la tierra; (iii) se desconocen los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes sobre determinados predios y se entregan a colonos o familias desplazadas, generando mayores conflictos; (iv) en la asignación de predios y la definición de los proyectos productivos se desconocen permanentemente los principios de dignidad, seguridad, voluntariedad y participación de la población desplazada. En su informe, la Procuraduría señala 24 casos problemáticos que ilustran las dificultades de este tipo de procesos, así como la responsabilidad del INCODER.<sup>47</sup>

Dada la gravedad de las falencias que enfrenta el componente de tierras, la Comisión de Seguimiento propuso en su Sexto Informe a la Comisión de Seguimiento “la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras con motivo de ese crimen” bajo la responsabilidad de Acción Social y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Según la Comisión de Seguimiento, dentro del proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte deberá fijar unos parámetros mínimos y exigibles al gobierno nacional en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de bienes. “Para la Comisión de Seguimiento, tales parámetros deben buscar que dicha política pública se ajuste a los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho a la restitución, y propenda simultáneamente por el goce efectivo del derecho a la reparación integral de los desplazados, por contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y por garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas en el país. Igualmente propone que esta política tenga dos componentes o ejes fundamentales. “De un lado, un programa de restitución de bienes tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio en el marco del conflicto armado en Colombia, con el fin de lograr una restitución de esos bienes en el corto

plazo, que permita el ejercicio de los derechos violados en condiciones de seguridad y evite que los mismos vuelvan a ser vulnerados en el futuro. De otro lado, una serie de reformas normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posibles los objetivos del programa de restitución de bienes, como a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos de los asociados.” (Subrayas no originales).

Sobre las anteriores consideraciones, la Sala advierte necesario resaltar especialmente que uno de los casos problemáticos identificados por la Procuraduría General, respecto de la aplicación de políticas para la asignación de predios y el desarrollo de procedimientos productivos, era la hacienda La Porcelana, del municipio de Cáceres (Ant.), esto es, el mismo predio objeto de debate en los actos administrativos del Incoder censurados en la acción de tutela de la referencia.

22.2. Estas consideraciones han servido de base para adoptar distintas decisiones, que de manera unívoca han previsto el deber estatal de garantizar el acceso a la tierra rural en tanto componente esencial de la reparación de las personas en situación de desplazamiento. Ejemplo de ello es la sentencia T-821/07 (M.P. Catalina Botero Marino), decisión en la que la Corte protegió los derechos fundamentales de una mujer quien había sido desplazada violentamente de su predio rural, privándosele tanto de la vivienda como del sustento que derivaba de la explotación económica del mismo. En este caso se evidenció que el Estado había dejado de cumplir con sus obligaciones sobre la materia, en especial (i) informar a la afectada sobre los recursos judiciales y administrativos que tenía a su disposición para conjurar la situación de despojo; y (ii) llevar a cabo las acciones administrativas dirigidas a identificar el predio afectado, de manera que pudiera asegurarse su restitución. Esto bajo el entendido que la restitución de la tierra rural era un derecho de los desplazados, cuyo origen se encuentra tanto en las normas de derecho internacional de derechos humanos antes anotados, como las reglas de carácter legal.

Sobre este particular, la sentencia en comento determinó que “[c]uando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos, (los llamados principios Deng), y los

Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, principios que hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato. (...) La protección de la tierra de las personas desplazadas por grupos paramilitares o guerrilleros es probablemente uno de los asuntos en los cuales las autoridades han dejado de hacer todo aquello que el derecho constitucional les obliga. En efecto, como ya lo ha dicho la Corte la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento. Ciertamente, no sólo como medida de reparación sino como medida de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno se debe garantizar a la Población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos. Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron - Programa de permutas - , derecho que es autónomo e independiente a que se le otorgue o no el subsidio para compra de tierras.”

En ese sentido, la sentencia T-821/07 insiste en que los deberes estatales relacionados con la protección de la tierra rural de las personas en situación de desplazamiento se manifiesta en diversos planos, que refieren a (i) proteger a las comunidades asentadas en la tierra rural a que sean sujeto de desplazamiento forzado, especialmente cuando existe evidencia del riesgo que esta conducta se lleve a cabo; y sucedido ese delito; (ii) informar y ejercer las acciones administrativas y judiciales tendientes a lograr en retorno en condiciones de seguridad, o de no ser ello posible, el acceso a la tierra en condiciones razonables y bajo un enfoque de tratamiento diferencial favorable a la población desplazada; y (iii) ejercer acciones destinadas a la no repetición de los hechos que motivaron el desarraigo, las cuales no solo se restringen a la seguridad del retorno, sino el acceso efectivo a la tierra rural, conforme al enfoque de trato diferencial citado.

Debe la Corte resaltar que estos deberes estatales de rango constitucional son compatibles con las acciones que, conforme el Auto 089/09, debe adelantar el Gobierno en el marco de una nueva política de tierras. Esta política, según la citada decisión, debe estar enfocada a (i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;

(ii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; y (iii) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

22.2. Similares consideraciones se encuentran en la sentencia T-585/06 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En esta decisión la Corte estudió las acciones de tutela proferidas en un caso similar al anterior, para lo cual expuso un importante grupo de reglas jurisprudenciales, relacionadas con la protección del derecho de acceso a la tierra y a la vivienda de la población desplazada. En síntesis, los aspectos explicados por este Tribunal en aquella oportunidad son los siguientes:

22.2.1. Como se ha indicado insistentemente en esta sentencia, la población desplazada se encuentra en estado de franca marginalidad, en razón de la privación de los bienes elementales y básicos para la subsistencia, lo que configura no solo una vulneración del derecho fundamental al mínimo vital, sino la carencia de condiciones materiales mínimas para el ejercicio de otros derechos constitucionales, como el trabajo, la vivienda y, en general, la participación en la sociedad democrática. Esto explica que la población desplazada adquiera la condición de especial protección constitucional, lo cual obliga a que el tratamiento que reciba del Estado y la sociedad deba basarse en enfoque diferencial.

22.2.2. El derecho a la vivienda digna, si bien no tiene una expresa formulación constitucional que le otorgue carácter iusfundamental, sí puede adquirir ese carácter, habida cuenta de la interpretación que de ese derecho ha realizado la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, dicha naturaleza es predicable cuando “(i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares.”

22.2.4. El derecho a la vivienda de las personas desplazadas es un derecho fundamental,

exigible mediante la acción de tutela. Esto en el entendido que el desarraigo involucra la vulneración del núcleo esencial de ese derecho y, con ello, de los requerimientos materiales para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. Para la Corte, en razón de esa particular naturaleza del derecho a la vivienda de los desplazados, las entidades del Estado tienen la obligación de “(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”

22.2.5. A partir de las normas legales que regulan la materia, en especial la Ley 387 de 1997, se identifican deberes específicos de Estado en relación con la satisfacción del derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento. Estas obligaciones refieren a (i) proporcionar y dar auxilios de alojamiento transitorio; (ii) otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas; (iii) promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar; y (iv) promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia.

Caso concreto. La resolución cuestionada vulnera el derecho al debido proceso administrativo y los derechos a la vivienda y al acceso a la tierra de las personas desplazadas

A partir del análisis de los presupuestos de hecho y de las reglas jurisprudenciales descritas en los apartados precedentes, la Corte concluye que la Resolución 1370 del 5 de junio de 2007, proferida por el Gerente General del Incoder, es manifiestamente contraria al derecho fundamental al debido proceso. Ello debido a tres tipos de defectos. El primero, de carácter fáctico, fundado en la valoración irrazonable y contraevidente de las pruebas que dan cuenta de la explotación económica del predio y de aquellas que intentaron demostrar la

imposibilidad de ese aprovechamiento por parte del propietario inscrito. El segundo, de índole procedimental absoluto, derivado del desconocimiento de las reglas del proceso administrativo de extinción de dominio privado sobre inmuebles rurales, relativas a la oportunidad y valor de la prueba. El tercero, ocasionado por la violación directa de la Constitución, referida a la abierta violación de las reglas superiores en materia de protección a la población desplazada. La estructuración de estos defectos se expone en los argumentos siguientes.

El acto administrativo incurre en defecto fáctico al valorar las pruebas de forma irrazonable, contradictoria y contrafáctica

23. El fundamento jurídico que da lugar a la Resolución 1370/07, la cual revocó la extinción de dominio declarada en la Resolución 097/07, consistió en que para el caso no era viable dicha declaratoria, en cuanto la explotación económica del predio no podía llevarse a cabo debido a la situación de violencia, fomentada por miembros de grupos armados ilegales ubicados en el predio. Estas actividades, en términos de la misma Resolución, eran comprobadas por certificación del Batallón de Infantería No. 31 "Rifles" del 23 de julio de 2001, sumadas a manifestaciones de funcionarios del extinto Incora, derivadas de la diligencia de inspección ocular adelantada el 21 de mayo de 1988. Estas pruebas, que habían sido desestimadas como causal justificativa de la ausencia de explotación económica en la Resolución 0097/07, sometidas a una nueva valoración "en su conjunto y armonizadas con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjeron", permitían concluir que dicha causal efectivamente concurría.

El segundo argumento que sustenta el acto cuestionado es que la venta de las mejoras por parte de los colonos al anterior propietario del predio, demostraba que aquellos reconocían dominio ajeno. De otro lado, debía advertirse que luego de la venta, el número de familias de colonos en el inmueble disminuyó ostensiblemente, aunque en los términos de la misma Resolución, en relación con este hecho no existía certeza "... si llegaron a un acuerdo o si este abandono se haya dado debido a presiones indebidas."

24. Según se indicó en el fundamento jurídico 13.3., la estructuración del defecto fáctico depende la comprobación acerca que la actuación administrativa llegó a una decisión que se opone absolutamente con los hechos demostrados durante el trámite, valoración probatoria

que, a su vez, es un factor dirimente del sentido de la decisión. Por ende, el defecto fáctico se opone a la simple divergencia de criterio de interpretación de las pruebas, sino que corresponde a una acreditación objetiva, según la cual del material probatorio recaudado se llega necesaria y lógicamente a conclusiones radicalmente opuestas a las presentadas por el acto administrativo acusado.

En criterio de la Corte, esa oposición objetiva, basada en una valoración contrafáctica de las pruebas por parte el Incoder, es evidente en el caso estudiado, al menos por las razones siguientes:

24.1. El trámite administrativo de extinción de dominio rural, adelantado desde 1990, esto es, hace más de veinte años, demuestra con suficiencia que un grupo de campesinos colonos han explotado el predio de forma continua, al menos hasta la venta por parte de algunos de ellos de las mejoras al anterior propietario del fundo. De esto dan cuenta distintas inspecciones oculares en el predio, realizadas en diferentes momentos, a saber, el 18 de mayo de 1988, 3 y 4 de diciembre de 2002, 25 y 26 de noviembre de 2004, actuaciones que dieron lugar la declaratoria de extinción de dominio por parte de la Resolución 097/07. A su vez, la explotación del predio por parte de los mencionados colonos es reiterada por inspecciones oculares posteriores, como la realizada el 6 de noviembre de 2007 por parte del funcionario comisionado de la Oficina Jurídica del Incoder, descrita en el numeral 2.5. de los antecedentes del presente fallo.

Estas diligencias demuestran un hecho objetivo: La explotación económica del predio era posible para los colonos, en la porción del predio en que la adelantaban, puesto que como se indicó en la Resolución 0097/07, la extinción del dominio era parcial, en tanto el área aprovechada por los colonos refería solo a parte del predio. Dicha comprobación lleva a una pregunta necesaria: ¿Qué motivos justificaron que mientras los colonos pudieran adelantar la explotación parcial del predio, no pudiera hacerlo su legítimo propietario? El acto administrativo cuestionado omite cualquier consideración a ese respecto, como tampoco determina el porqué la Sociedad Agrícola La Porcelana, para la época propietaria del predio, no adelantó intervención alguna en el área no ocupada por los colonos. La presencia de esos argumentos era imprescindible para una valoración al menos razonable del material probatorio en sede de reposición, como paso previo a desvirtuar las conclusiones plasmadas en el acto revocado, el cual reconocía la explotación de los colonos, la inactividad correlativa

del propietario inscrito y las consecuencias previstas en el ordenamiento para esa situación.

24.2. Pudiera plantearse la hipótesis, aunque no existe ninguna afirmación ni prueba sobre el particular, que la coacción violenta tuvo carácter selectivo, de modo que permitió la explotación por parte de los colonos e impidió el aprovechamiento a cargo del propietario inscrito. Sin embargo, para que tal hipótesis pudiera comprobarse, además de encontrarse prueba o indicio sobre el particular, requeriría demostrar que la citada coacción se dio lugar simultáneamente a la explotación por parte de los colonos. No obstante, la Corte encuentra que el material probatorio recaudado es unívoco en demostrar que los hechos constitutivos de coacción son, o bien lejanos en el tiempo, puesto que datan de inicios de la década de los ochenta, esto es, en una época muy anterior a la adquisición del predio por parte de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana, o bien manifiestamente vagos y difusos, fundados únicamente en una certificación del Ejército Nacional, que indica la “presencia” de grupos armados en la región. Son estos los motivos que llevaron a que la Resolución 0097/07 determinara de forma acertada que no existía relación de causalidad entre los hechos alegados por la sociedad comercial antes mencionada y la ausencia de explotación económica de su parte. En ese orden de ideas, la valoración efectuada por el Incoder en la Resolución 1370/07 es manifiestamente irrazonable, puesto que la alegada valoración “integral y armónica” del material probatorio hubiera debido tener en cuenta los cuestionamientos antes descritos, los cuales apuntan a desvirtuar por completo la relación de causalidad apoyada por el acto administrativo atacado. Se insiste en que no es viable considerar que la posible afectación del orden público, sucedida décadas atrás de la explotación del predio por los colonos, pueda servir de base para estructurar una causal justificativa de la ausencia de aprovechamiento económico del predio por parte del propietario inscrito. Antes bien, para la Sala la única interpretación plausible del material probatorio recaudado en la actuación administrativa es la que arribó la Resolución 097/07, esto es, que existía certeza acerca de la explotación continua de un área del predio por parte de los campesinos colonos, la cual fue posible por la ausencia de explotación del predio por su titular.

Adicionalmente, no puede perder de vista la Corte que la evidente irregularidad en la valoración probatoria se evidencia, del mismo modo, en las actividades posteriores del Incoder, que retomaron la actuación administrativa dirigida a extinguir el dominio del predio

en razón de la falta de explotación económica por el propietario inscrito. Como se explica en el numeral 2.5. de los antecedentes de esta sentencia, el Incoder adelantó inspecciones oculares posteriores a la expedición el acto cuestionado, realizadas del 16 al 18 de junio de 2008, las cuales demuestran que (i) varios de los colonos permanecían en el predio, lo explotaban económicamente, habían fijado en él su residencia e, incluso, edificaron obras de uso comunitario, como una escuela; (ii) en distintos casos se habían destruido o abandonado las mejoras, en razón de diversas presiones a los campesinos colonos, presuntamente efectuadas por el Ejército y por grupos armados ilegales, presiones que en todo caso se llevaron a cabo luego de iniciada la actuación administrativa que dio lugar la extinción de dominio del predio. Paradójicamente, al requerir la Corte al Incoder respecto de dicha actividad administrativa posterior a la Resolución 2911/07, que reasumió la actuación tendiente a extinguir el dominio del predio, no se obtuvo respuesta alguna sobre el particular.

24.3. Ahora bien, es imprescindible resaltar que el carácter irrazonable y arbitrario de la interpretación de las pruebas contenidas en la actuación administrativa es constatada incluso por la misma entidad demandada. Como se expresó en el numeral 1.7. de los antecedentes del presente fallo, la Procuraduría Delegada accionante formuló revocatoria directa contra la Resolución 1370/07, la cual fue negada mediante Resolución 670 de 2009, bajo el argumento de la ausencia de estructuración de alguna de las causales previstas en la legislación contenciosa para ello. No obstante, en esa decisión se dejó constancia de la evidente arbitrariedad en que se había incurrido en la Resolución 1370/07 respecto de la valoración probatoria. A este respecto, debe reiterarse la transcripción realizada en el numeral 1.7.2.1, en el aparte en el que señala: “[la] disertación jurídica es corroborada por la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y no debió ser desechada por la resolución de revocatoria, ya que la sociedad propietaria no demostró mediante pruebas pertinentes y conducentes el nexo de causalidad entre la presencia de grupos armados al margen de la ley, ni las circunstancias de tiempo y modo que dieron lugar a la inexplotación del predio. (...) la sociedad propietaria no manifiesta o presenta prueba alguna en la oportunidad procesal establecida, del momento desde el cual la presencia de grupos armados le impidieron la explotación del predio, cómo se la impidieron, o presenta la prueba de la explotación económica de la tierra a extinguir antes de la ocurrencia de esta fuerza mayor alegada. || En el expediente no se encuentran pruebas aportadas por la sociedad portuaria del predio que sean pertinentes y conducentes para demostrar cómo la presencia de grupos armados

ilegales en la zona incidió o impidió ejercer actos de explotación de una parte del predio de La Porcelana, desde aproximadamente el año de 1984, cuando llegaron terceros ocupantes a explotar las tierras sin reconocer dominio ajeno, hasta la fecha de inspección ocular realizada por el Incoder dentro de las diligencias tendientes a extinguir el dominio sobre el predio. || Igualmente, es de anotar que los campesinos explotaron y ocuparon las tierras de forma continua y pacífica por más de 18 años y la sociedad propietaria no lo hizo sino en un parte del predio en la misma zona.”

25. En conclusión, el ejercicio de valoración probatoria contenido en la Resolución 1370/07 es contrafáctico, pues se opone objetivamente a las pruebas recaudadas en el trámite administrativo. Este material probatorio permite concluir dos aspectos principales, a saber: (i) que una porción del inmueble era explotada, de manera continúa y por más de dos décadas, por un grupo de familias campesinas, quienes igualmente habían fijado su vivienda en la zona; y (ii) que la sociedad propietaria, sin motivo justificado, había dejado de explotar parte del terreno, mostrando su interés económico solo después de consolidado el asentamiento de los campesinos colonos, para lo cual inició un proceso de “compra de mejoras”, que conforme los testimonios coincidentes de varias de los campesinos ocupantes, tuvo lugar luego de presiones y amenazas para que vendieran tales bienes.

La Resolución 1370/07 incurre en defecto procedimental absoluto, derivado del abierto desconocimiento de la oportunidad de la prueba sobre la explotación del predio

26. Conforme se explicó en el fundamento jurídico 17 de esta sentencia, el procedimiento administrativo de extinción de dominio agrario por ausencia de explotación económica tiene un periodo probatorio reglado. Sobre el particular, debe recabarse en tres aspectos específicos del mismo: En primer lugar, el artículo 13 del Decreto 2665/94 prevé que dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la providencia que inicia el procedimiento de extinción, las partes interesadas pueden solicitar la práctica de pruebas o aportar aquellas pertinentes o conducentes, “... hasta la fecha en que se practique la diligencia de inspección ocular, sin perjuicio de las que se lleven a cabo en esa actuación.” Adicionalmente, la misma norma prevé una regla adicional en materia de solicitud y aporte de pruebas, según la cual pueden aportarse al procedimiento “... hasta antes de entrar el expediente al despacho para decisión de fondo...”, las pruebas documentales que no requieran comprobación en terreno y que sean conducentes y pertinentes para comprobar la explotación económica del predio.

En segundo aspecto, debe resaltarse como la actividad probatoria central del trámite de extinción de dominio agrario es la inspección ocular. De acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2665/94, es en esta diligencia donde la autoridad administrativa, con la concurrencia de las partes interesadas y de los peritos designados para el efecto, se visita el inmueble con el fin de definir, entre otros muchos aspectos, la presencia y clase de explotación que se adelanta en el predio. Del mismo modo, en la inspección ocular debe determinarse "... el estado de tenencia del predio, estableciendo si existe cualquier clase de ocupantes distintos al dueño, y en caso afirmativo, determinar si ejercen la posesión, la clase de explotación que adelantan, el área ocupada y el tiempo de permanencia en el predio y si existe o no vínculo jurídico o relación de dependencia con el propietario".

Los peritos, con base en la inspección judicial, presentan el dictamen correspondiente del cual, conforme lo regulado por el artículo 19 ejusdem se corre traslado a los interesados y al Ministerio Público, quienes podrán solicitar que se complemente, aclare u objetarle por error grave.

Finalmente, en tercer lugar, el Decreto en comento determina, en el párrafo 2º del artículo 21, que contra la providencia que decide acerca de la extinción de dominio solo procede el recurso de reposición, de acuerdo con lo normado en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, que regula la vía gubernativa. Analizada esta regulación, en su versión vigente para la fecha del debate jurídico de la referencia, se encuentra que dentro de los requisitos del recurso de reposición está la relación de las pruebas que se pretendan hacer valer con el mismo, según se prevé en el artículo 52-3 C.C.A.

27. En el caso estudiado, la Corte encuentra que la diligencia de inspección ocular dio cuenta de la explotación del predio por parte de campesinos colonos y no por la sociedad propietaria inscrita. Además, como se explicó en el numeral 1.2.3. de los antecedentes de este fallo, en la Resolución 0097/07 el Incoder dio respuesta a lo expresado por la sociedad comercial en el sentido de desestimar la argumentación basada en el que el predio no pudo ser explotado ante la presión de grupos armados ilegales. Para sustentar este aserto, basado en la ausencia de relación de causalidad entre la presunta presencia y acción de tales grupos y la ausencia de explotación económica del predio, el Incoder inclusive hizo uso de precedentes judiciales contenidos en la sentencia 1572 del 30 de mayo de 2002, proferida por el Consejo de Estado, (C.P. Alíer E. Hernández Enriquez).

Ahora bien, en la Resolución 1370 de 2007 se incurre en una contradicción insalvable en cuanto a la oportunidad para la evaluación probatoria. Como se indicó, es durante el trámite de extinción de dominio y, en especial, en la diligencia de inspección ocular, donde las partes interesadas tienen la oportunidad de expresar los argumentos y presentar los medios de prueba conducentes y pertinentes para demostrar las circunstancias que inhabilitan para la explotación del predio. Esta actividad se llevó efectivamente a cabo en el asunto de la referencia, de modo que el Incoder restó credibilidad a las explicaciones rendidas por la sociedad inscrita, habida cuenta que no existía la relación de causalidad antes aludida. La sociedad propietaria, en el recurso de reposición contra la Resolución 0097/07, insistió en el mismo argumento de la presencia de grupos armados ilegales, limitándose a adicionar algunos otros documentos sobre el mismo tópico, entre ellos planos y aerografías del predio, al igual que declaraciones extraproceso en la que distintos ciudadanos expresan que el predio sí era explotado por la sociedad inscrita. La Resolución 1370/07 es equívoca en la evaluación de esos medios probatorios, pues en un primer momento de los considerandos del acto administrativo, indica que la sustentación del recursos de reposición la apoderada de la Sociedad Agrícola La Porcelana "... aportó nuevas pruebas documentales y testimoniales que no fueron valoradas en el acto impugnado, por que (sic) no obraban en el expediente al momento de decidir la extinción parcial."48 Sin embargo, a reglón seguido del mismo acto administrativo, el Incoder sostiene que la decisión de revocar la Resolución atacada se sustentaba en "... una nueva valoración de las pruebas arrojadas al plenario, los argumentos expuestos por la recurrente y la jurisprudencia del Consejo de Estado en la Sentencia 1572 del 30 de mayo del 2002, permiten concluir que la actividad guerrillera reviste particular importancia en la in explotación económica de los inmuebles como causal de fuerza mayor eximente de responsabilidad, por que (sic) es imprevisible e irresistible para el ciudadano común, y el despacho así lo declarará."49

En ese orden de ideas, el Incoder yerra en la oportunidad para la valoración probatoria, puesto que en un primer momento señala que está habilitado para retomar el estudio de la causal de fuerza mayor, puesto que con el recurso de reposición se presentaron nuevas pruebas, no contenidas en el expediente, para pocos párrafos después concluir que una "nueva valoración de las pruebas", lleva a resultados diametralmente opuestos a los expresados en la Resolución 0097/07, resultados que, como se indicó anteriormente, son constitutivos de defecto fáctico. Es decir, el Incoder reabre un debate probatorio que ya había sido resuelto durante el trámite de la extinción de dominio, para llevar a una

conclusión incompatible con el material probatorio. Además, no puede perderse de vista que el Incoder hace uso del mismo precedente judicial para sustentar posiciones diversas, uso de la jurisprudencia que resulta en extremo problemático.

Se ha indicado como, en los términos del Decreto 2665/94, la actividad probatoria se concentra en el trámite administrativo previo a la decisión sobre la extinción de dominio, en especial en la inspección ocular del predio objeto de debate. Ello encuentra pleno sentido desde la perspectiva constitucional, puesto que es en ese procedimiento donde, con concurrencia de las partes interesados y con la posibilidad de comprobar en el terreno las versiones sobre la explotación que presentan los ocupantes y el propietario, donde el funcionario administrativo puede lograr un criterio informado sobre la problemática, sobre la base de la garantía de los derechos de contradicción y defensa de dichos sujetos concernidos en el trámite. En el asunto planteado, la Resolución 1370/07 desconoció las etapas de valoración probatoria fijadas por el reglamento y, en cambio, tomó una decisión que deliberadamente omitió que el asunto ya había sido resuelto con la concurrencia de las partes interesados, para llegar a conclusiones opuestas y contrafácticas, como se expuso en el acápite anterior. Del mismo modo, desconoció que al tenor del artículo 12 del Decreto 2665/94, la carga de la prueba sobre la explotación económica del predio corresponde al propietario del mismo, para lo cual cuenta con el término de tres días previsto en el artículo 13 ejusdem, plazo que no va más allá de la entrada del expediente para fallo. En cambio, decidió tener en cuenta las pruebas que (i) fueron presentadas de manera extemporánea, luego de adoptarse la decisión que declaró la extinción de dominio agrario; y (ii) fueron valoradas de manera irrazonable y luego que en la Resolución recurrida ya se hubiera resuelto el tópico relativo a la falta de relación de causalidad entre la presunta acción de grupos armados ilegales y la fuerza mayor para la explotación del fundo por parte del propietario inscrito.

28. Sin embargo, podría plantearse válidamente que lo expuesto es contrario a la naturaleza misma del recurso de reposición, que es una herramienta procesal destinada a que el mismo funcionario que profirió el acto reconsidere lo decidido. En el asunto analizado, esto fue precisamente lo que sucedió, puesto que el Incoder hizo una nueva evaluación del material probatorio y llegó a la conclusión que existía sustento suficiente para concluir que la falta de explotación económica del predio por parte de la sociedad propietaria inscrita estaba justificaba en una causal eximente de fuerza mayor. Una actuación de esta naturaleza no

podría ser objeto de reproche constitucional.

A juicio de la Sala, este contra argumento no es admisible para cuestionar la estructuración del defecto procedimental absoluto, en tanto desconoce las particularidades del trámite administrativo de extinción del dominio agrario. En la presente sentencia se ha demostrado cómo dicho procedimiento está basado en (i) una clara carga de la prueba contra el propietario inscrito del predio, respecto de la justificación de la ausencia de explotación económica del bien; y (ii) una reglamentación detallada de las oportunidades y procedimientos para el decreto y práctica de pruebas, sustentada en la concurrencia de las partes interesadas, con el fin que puedan ejercer su derecho de defensa. Esta última característica explica que las pruebas que pretenda hacer el propietario inscrito deban solicitarse o remitirse dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el procedimiento de extinción, y que el decreto y práctica de pruebas se lleve a cabo en la diligencia de inspección ocular, en la cual asisten las partes interesadas y los peritos designados para el efecto. De igual manera, este rasgo da sustento al carácter preclusivo de los términos procesales para aportar pruebas por parte del propietario inscrito.

Para el caso planteado, la decisión contenida en la Resolución 1370/07 tiene sustento en un nuevo análisis de pruebas, sin la concurrencia de las partes interesadas, especialmente los campesinos colonos, y por fuera de los términos preclusivos mencionados. Así, la actuación adelantada por la entidad demandada no solo es contraria al procedimiento legal, sino que tiene la virtualidad de afectar el derecho al debido proceso de los demás interesados, distintos al propietario inscrito. Ello en tanto se adopta una decisión sin posibilidad de ejercicio del derecho de contradicción y defensa, y respecto de un tópico resuelto en su oportunidad procesal.

La presencia del yerro se evidencia, del mismo modo, por la exposición contradictoria que hace la Resolución 1370/07 de la habilitación para reabrir el debate probatorio. En un primer momento, señala que en sede de reposición el Instituto tiene la facultad de analizar nuevamente el tema del eximente por fuerza mayor, debido a que el recurso de reposición aportó información nueva. Empero, a reglón seguido fundamenta la decisión de revocatoria en un "nuevo análisis", que vuelve a tener en cuenta no solo los supuestos de hecho ya analizados durante el trámite de extinción, sino que también reinterpreta las sentencias

judiciales que sustentaron en su momento la decisión contenida en la Resolución 0097/07. En suma, tales contradicciones demuestran fehacientemente que el acto administrativo atacado se tramitó al margen del procedimiento administrativo aplicable y con afectación del derecho al debido proceso de las partes interesadas.

La Resolución 1370/07 viola directamente la Constitución, al desconocer los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

29. En apartado anterior de esta sentencia se expuso cómo la protección y garantía de los derechos constitucionales al mínimo vital y a la vivienda de la población desplazada, se logra no solo a partir de un enfoque restitutivo, sino que también se expresa en el ejercicio de acciones que impidan que se ocasione el desplazamiento. Así, se indicó que la acción estatal para la eficacia de estos derechos se expresa en diversos planos, a saber, (i) proteger a las comunidades asentadas en la tierra rural a que sean sujeto de desplazamiento forzado, especialmente cuando existe evidencia del riesgo que esta conducta se lleve a cabo; y sucedido ese delito; (ii) informar y ejercer las acciones administrativas y judiciales tendientes a lograr en retorno en condiciones de seguridad, o de no ser ello posible, el acceso a la tierra en condiciones razonables y bajo un enfoque de tratamiento diferencial favorable a la población desplazada; y (iii) ejercer acciones destinadas a la no repetición de los hechos que motivaron el desarraigo, las cuales no solo se restringen a la seguridad del retorno, sino el acceso efectivo a la tierra rural, conforme al enfoque de trato diferencial citado.

En el caso objeto de estudio, la Sala advierte que la Resolución 0097/07 demuestra fehacientemente que los campesinos colonos asentados en el predio La Porcelana ejercían la explotación económica del predio por cerca de dos décadas, habían establecido vivienda, cultivos e incluso instalaciones de beneficio común en el mismo y, por ende, conforman una comunidad organizada y con vocación de permanencia. En ese sentido, conocidas las condiciones de seguridad de la zona, resultaba obligatorio inferir que en caso que se desconociera esa explotación por parte de los colonos y, en consecuencia, se ordenara la restitución del bien a la sociedad propietaria inscrita, era inevitable que las familias asentadas en el inmueble quedaran expuestas al desplazamiento forzado. Incluso, como, como se expresó en el numeral 1.6. del aparte de los antecedentes, uno de los argumentos expresados por los campesinos colonos para solicitar la revocatoria directa de la Resolución 1370/07, era que desde el año 2004, Álvaro Echeverría, representante legal de la sociedad

propietaria, apoyado por grupos paramilitares, había forzado a los campesinos colonos a vender las mejoras efectuadas en el predio. Es decir, que un análisis juicioso de la situación socioeconómica del predio llevaba a la forzosa conclusión que en caso que no se extinguiera el dominio agrario, los derechos fundamentales de las familias asentadas quedarían en riesgo, en especial de desplazamiento forzado.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que la Resolución 1370/07 vulneró directamente la Constitución, al desconocer el deber estatal de evitar que poblaciones asentadas en territorios rurales queden a merced del desplazamiento forzado. Antes bien, la actuación del Incoder integró uno de los factores que facilitaron al desarraigo de varias de las familias que residían y explotaban el predio objeto de debate. Para ello, como se explicó en precedencia, el Incoder efectuó una valoración contraevidente del material probatorio obrante en el trámite administrativo, para (i) negar arbitrariamente que los campesinos colonos adelantaban la explotación económica del predio; (ii) dar valor a una causal de fuerza mayor carente de toda relación de causalidad con la presunta falta de explotación. En otros términos, el Incoder revocó la decisión de extinción de dominio agrario, siendo consciente que esa determinación ponía a las familias asentadas en el predio en riesgo de desplazamiento y de otras acciones contrarias a los derechos fundamentales. Una actuación en ese sentido es abiertamente contraria a los deberes estatales propios del alcance de los derechos constitucionales de la población desplazada.

En el presente asunto, incluso, se encuentran plenamente acreditados los efectos perjudiciales de la decisión administrativa cuestionada en relación con la vigencia de los derechos de los campesinos colonos. Luego de adoptada la Resolución 1370/07 se advierte una disminución ostensible del número de familias que habitaban el predio, algunas de las cuales ahora hacen parte del Registro Único de Población Desplazada, lo que comprueba que fueron víctimas de ese delito como consecuencia de la imposibilidad de mantenerse en el predio. De otro lado, las mejoras existentes, comprobadas en el trámite que precedió a la Resolución 0097/07 y que, precisamente, dieron lugar a acreditar la explotación económica por parte de los campesinos colonos, fueron desmanteladas o destruidas luego de la acto administrativo objeto de reproche. Por ende, es claro que dicho acto contribuyó decididamente en el desplazamiento forzado y la violación correlativa de los derechos fundamentales de los campesinos mencionados. Finalmente, el vínculo entre los defectos encontrados en el acto administrativo atacado y los derechos constitucionales de la

población en situación de desplazamiento forzado se refuerza a partir de (i) la consideración realizada por la misma Corte Constitucional en el Auto 008/09, al identificar al predio La Porcelana como una de las zonas problemáticas en materia de asignación de predios y definición de los proyectos productivos a favor de la población desplazada; (ii) el hecho que el Comité Municipal para la Protección Especial de la Población Desplazada por la Violencia de Cáceres (Antioquia), hubiera proferido medidas cautelares respecto del inmueble, fundado en la situación de desplazamiento sucedida en el mismo.

30. Los anteriores argumentos permiten concluir que la Resolución 1370/07 incurre en graves vicios que la hacen incompatible con la Constitución. En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de instancia y, por ende, dejará sin efectos el acto administrativo citado y ordenará al Incoder tramitar nuevamente el recurso de reposición formulado por la Sociedad Agrícola La Porcelana contra la Resolución 0097/07, de manera acorde con lo expresado en esta decisión y, en especial, bajo la plena vigencia de los derechos fundamentales al debido proceso de los campesinos colonos. Para ello, se preverán órdenes expresas al Incoder, en el sentido de estar obligado a garantizar que los campesinos colonos logren soluciones de vivienda y asentamiento, al margen de la decisión que se adopte sobre la extinción de dominio del predio.

Consideraciones finales acerca de los efectos de la decisión de la Corte

31. La Corte advierte la complejidad del asunto planteado y las graves irregularidades presentadas en el trámite administrativo que precedió a la Resolución 1370/07. Los defectos planteados son de tal entidad que incluso fueron evidenciados por el mismo instituto demandado al momento de motivar la Resolución 670/09, que a pesar que negó la revocatoria directa del acto cuestionado, estuvo de acuerdo con el defecto fáctico identificado ahora por la Sala. Incluso, llegó a indicar que aunque la revocatoria no era procedente, ello no inhabilitaba el uso de otras acciones, entre ellas las de índole constitucional. Adicionalmente, varias de las pruebas referidas en este fallo podrían servir de base para la investigación de distintas conductas punibles, tanto por parte de la Administración como de los particulares involucrados en la problemática expuesta.

Estas especiales circunstancias llevan a inferir que además de la vulneración de los derechos fundamentales, en el caso planteado pudiera estarse ante eventuales modalidades de

responsabilidad disciplinaria o penal. Por ende, en la parte resolutive del presente fallo se ordenará ponerlo en conocimiento del Procurador General de la Nación y de la Fiscal General de la Nación, con el objeto que determinen si es procedente adelantar investigación por tales hechos.

32. De otro lado, la Sala también evidencia que luego de la revocatoria de la extinción de dominio agrario, se transfirió el derecho de dominio del predio al ciudadano Luis Carlos Arango Ramírez. Sobre este particular deben hacerse dos precisiones importantes. En primer lugar, durante el trámite en sede de revisión se adelantaron distintas acciones para poner en conocimiento la acción de tutela a dicho tercero, que incluso llegaron a su emplazamiento, sin que el mencionado ciudadano concurreniera al proceso. Por ende, es claro que la Corte efectuó las acciones procedimentales previstas en el ordenamiento para garantizar el derecho al debido proceso, en su vertiente de las facultades de contradicción y defensa.

Aunque al tenor del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, norma supletoria para la acción de tutela respecto del emplazamiento, señala que si el emplazado no concurre dentro de los quince días siguientes a la publicación, se le nombrará un curador ad litem, la Sala encuentra que esta etapa no resulta aplicable al asunto de la referencia, a partir de dos razones principales. La acción de tutela objeto de revisión fue promovida por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios contra el Incoder, razón por la cual el ciudadano propietario inscrito no tiene formalmente la condición de parte en el proceso, sino la de un tercero que pudiere resultar afectado con el resultado de la actividad judicial. Por ende, al no tener la condición de parte, mal podría la Corte asignarle un curador, pues este no tendría la aptitud de manifestar u omitir el interés de ese tercero. Antes bien, la ausencia de comparecencia ante esta Corporación demuestra que el citado tercero optó por no intervenir en el trámite de tutela, dejándolo en manos de las partes formalmente consideradas como tales.

La designación de un curador ad litem, a su vez, desconocería las condiciones de simplicidad, informalidad, celeridad y eficacia que definen a la acción de tutela. Para el presente caso, la Sala ha dilatado en el tiempo la adopción de una decisión, en aras de ejercer todas las acciones destinadas a permitir el ejercicio del derecho de contradicción al tercero con interés legítimo. No obstante, extender el proceso hasta la designación de curador y su participación en la revisión de los fallos de tutela sería una actuación incompatible con las características

antes mencionadas y, a su vez, haría nugatoria en el caso concreto la aptitud de la tutela para proteger los derechos fundamentales de los afectados. Sobre el particular, la Corte ha señalado que "...los jueces que ejercen jurisdicción constitucional al adoptar las decisiones referentes a asumir o no el conocimiento de solicitudes de amparo, no pueden soslayar que Colombia se obligó mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) a "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción" (art. 1-1) y que dentro de esos derechos, se encuentra el que tiene toda persona a "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución" (art. 25-1). En estas condiciones, los jueces de tutela deben adoptar dichas determinaciones conforme a las prescripciones de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano (art. 93 Superior)<sup>50</sup> cuyo incumplimiento (art. 121 ídem) puede generar eventualmente, responsabilidad internacional."<sup>51</sup> (Negrillas originales).

En segundo término, también debe resaltarse que los asuntos relacionados con el trámite administrativo de extinción del dominio agrario ante la in explotación económica del predio, son autónomos respecto del estado de titularidad del derecho de dominio. Antes bien, lo que motiva actuaciones de esa naturaleza es la finalidad, constitucionalmente legítima, de garantizar el fin social de la propiedad, cuando sus titulares renuncian a su potestad de aprovechamiento y un tercero lo lleva a cabo. Por ende, lo decidido en esta decisión actúa al margen de las potenciales obligaciones y responsabilidades de índole contractual que llegaren a configurarse entre la Sociedad Agrícola La Porcelana y el ciudadano Arango Ramírez, actual propietario del predio. No obstante, no puede dejar la Corte de señalar que tales situaciones jurídicas tendrán que analizarse con base en lo demostrado en el presente proceso, en especial, (i) que a partir de los sucesivos intentos de notificación por parte del juzgado comisionado para el efecto, fue unívoca la conclusión que los habitantes del predio no conocían al propietario inscrito y, antes bien, manifestaban que el "dueño" era el representante legal de la Sociedad Agrícola La Porcelana; (ii) que dicho representante legal presentó escrito ante esta Sala de Revisión, en el cual manifiesta que en la actualidad adelanta mejoras en el predio, a pesar de que el derecho de dominio fue transferido por la sociedad comercial al ciudadano Arango Ramírez; y (iii) que la compraventa del predio se realizó con posterioridad a que el Comité Municipal para la Protección Integral de la Población Desplazada por la Violencia de Cáceres (Antioquia) profiera medida cautelar respecto del

predio, acción incorporada al registro inmobiliario con posterioridad a la inscripción de la escritura pública de venta.

33. Adicionalmente, la Sala expresa que lo decidido en esta sentencia se concentra en los graves defectos de naturaleza constitucional, encontrados en la Resolución 1370/07, y la consecuente afectación de las garantías fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. Estos asuntos son diferenciables de otras acciones presuntamente adelantadas en el predio, específicamente la siembra de cultivos ilícitos. La ocurrencia de estos delitos, en caso que ello se acredite, no incide en la comprobación sobre la vulneración de derechos fundamentales realizada en este fallo. Antes bien, al margen de las consecuencias que las autoridades competentes deriven de esas actuaciones, estos asuntos deberán también tenerse en cuenta por el Incoder al momento de decidir acerca del recurso de reposición contra la Resolución 0097/07, procedimiento que debe rehacerse como consecuencia de esta sentencia. En cualquier caso, incluso ante la acreditación de la comisión de esas conductas, ello en nada subsana o incide las afectaciones a derechos fundamentales que dan lugar a amparar los derechos invocados por el Procurador Delegado.

Del mismo modo, debe recordarse que a la luz de la jurisprudencia constitucional, el compromiso de personas en situación de desplazamiento forzado en la producción de cultivos ilícitos no es, en sí misma considerada, una causal para negar las medidas de protección de los derechos fundamentales de esta población en situación de vulnerabilidad, entre ellas la inclusión en el Registro Único de la Población Desplazada. Esto en el entendido que se trata de escenarios autónomos, que deben tener tratamientos jurídicos igualmente diferenciados. A este respecto, en la sentencia T-284/10 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte señaló que "...el problema de los cultivos ilícitos ha sido abordado por las autoridades del Estado como un problema de orden social que exige medidas direccionadas a obtener la erradicación, la sustitución y la reincorporación de quienes se encuentran en esa actividad al marco de la legalidad. || En ese escenario, el gobierno ha puesto en marcha distintos programas encaminados contribuir con la disminución de la producción de los cultivos ilícitos, a través de los cuales se implementan procesos de desarrollo integral y sostenible que les permiten a los cultivadores alcanzar una estabilidad económica y social. Para ello, se crearon procesos de erradicación y fomentaron proyectos especiales con alternativas productivas para estas personas<sup>52</sup>. || En el anterior contexto, considera la Corte

que la sola circunstancia de haber declarado la accionante que, como antecedente de su desplazamiento, estaba la erradicación de los cultivos ilícitos que tenía en su predio, no es suficiente para que se niegue su condición de desplazada y el consiguiente registro. || Es necesario corroborar si, independientemente de si estaba o no en la actividad de cultivos ilícitos, su desplazamiento se produjo como consecuencia de presión de grupos al margen de la ley y si, por consiguiente, se satisfacen los criterios legales y jurisprudenciales sobre la condición de desplazado. || Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la aplicación de la normatividad debe ser examinada de conformidad con las circunstancias que dieron lugar al desplazamiento y en concordancia con los principios de favorabilidad y de buena fe, razón por la cual Acción Social deberá determinar en cada caso si se observan las reglas previstas para proceder a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.”

34. Finalmente, la Sala considera necesario prever, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas que actualmente habitan en el predio objeto de debate, que las medidas provisionales adoptadas por la Corte en este expediente mantengan su vigencia hasta que el Incoder finalice la actuación administrativa, en los términos del artículo 63 de la Ley 160 de 1994. Esto sumado a que será responsabilidad de esa institutito, garantizar que al margen de la decisión que se adopte, se tomarán las medidas necesarias que impidan que los campesinos colonos vean afectados sus derechos al acceso a la tierra rural y a la vivienda.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos procesales prevista para este proceso por parte de la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

SEGUNDO: REVOCAR las sentencias proferidas por el 14 de octubre de 2009 por Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá y el 13 de noviembre del mismo año por la Sala

Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad. En su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos constitucionales al debido proceso, al mínimo vital y a la vivienda, invocados por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios.

TERCERO: DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 1370 del 5 de junio de 2007 “por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto por la Resolución Número 0097 del 17 de enero de 2007, proferida por el Gerente General del INCODER, que declaró extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado, sobre una parte del predio rural denominado LA PORCELANA, ubicado en el municipio de Cáceres, Departamento de Antioquia.”, proferida por el Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder.

CUARTO: ORDENAR al Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva el recurso de reposición formulado por el representante legal de la Sociedad Agraria La Porcelana Ltda. contra la Resolución 0097 del 17 de enero de 2007 “por la cual se declara extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado, sobre una parte del predio rural denominado LA PORCELANA, ubicado en el municipio de Cáceres, Departamento de Antioquia.” Esta actuación administrativa deberá sujetarse a las consideraciones previstas en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: DISPONER que las medidas provisionales previstas por la Sala en el auto del 25 de mayo de 2010, se mantengan hasta que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder finalice la actuación administrativa relacionada con el extinción del dominio agrario antes mencionada, de acuerdo con lo regulado el artículo 63 de la Ley 160 de 1994. Estas medidas, conforme a la decisión citada, son las siguientes:

1. ORDENAR al Alcalde del municipio de Cáceres (Antioquia), que se abstenga de realizar cualquier actuación administrativa y/o policiva destinada a la restitución de la tenencia, o el amparo a la posesión o a la tenencia, al lanzamiento por ocupación de hecho, o de manera general al desalojo de los ocupantes del inmueble rural denominado “La Porcelana”, ubicado en la jurisdicción de Cáceres (Ant.) e identificado con el número de matrícula inmobiliaria 015-723 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cauca (Antioquia). Igualmente, deberá abstenerse de dar cumplimiento a órdenes judiciales que comisionen a las autoridades administrativas del municipio para diligencias de entrega que se refieran al

citado bien.

Para cumplir lo ordenado, el Alcalde municipal deberá informar a los funcionarios encargados de adelantar estas actuaciones administrativas y/o policivas, en especial al Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces, y a los inspectores de policía, con el fin de que tengan conocimiento del contenido de la medida provisional ordenada por la Corte y la identificación del predio objeto de la misma. En este sentido, la Secretaría General enviará copia de esta sentencia al Alcalde municipal de Cáceres (Ant.).

Adicionalmente, el Alcalde municipal deberá coordinar con las autoridades de policía y demás integrantes de la fuerza pública, las acciones destinadas a evitar que los actuales ocupantes del citado predio sean desalojados del mismo a través de actividades de grupos armados ilegales, de la delincuencia común o, en general, a través de cualquier medida de hecho o de fuerza, garantizándoles para ello la adecuada protección que sea del caso.

2. ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Cauca (Antioquia) que se abstenga de inscribir todo acto relacionado con la transferencia del derecho de dominio respecto del inmueble rural denominado “La Porcelana”, ubicado en el municipio de Cáceres (Ant.) e identificado con el número de matrícula inmobiliaria 015-723.

Para cumplir lo ordenado, el Registrador realizará las anotaciones correspondientes en el folio de matrícula inmobiliaria del citado predio rural.

3. ORDENAR al Juzgado Promiscuo Municipal de Cáceres (Ant.), así como a los juzgados civiles del circuito de Cauca (Ant.) que en caso que cursen procesos que así lo ordenen, se abstengan de dar cumplimiento a decisiones judiciales tendientes a la entrega o restitución del inmueble rural denominado “La Porcelana”, ubicado en la jurisdicción del Municipio de Cáceres (Antioquia) e identificado con el número de matrícula inmobiliaria 015-723 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cauca (Antioquia).

SEXTO: Con el fin de cumplir con lo ordenado en el numeral anterior, la Secretaría General de la Corte remitirá copia de esta decisión a las autoridades responsables del cumplimiento de las medidas provisionales, antes mencionadas.

SÉPTIMO: ORDENAR al Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -

Incoder que, al margen del sentido de la decisión que finalmente se adopte respecto de la extinción del dominio del predio materia de este proceso, adelante las acciones tendientes a garantizar el acceso a la vivienda y a la tierra rural de las familias campesinas que actualmente habitan el citado inmueble. El Gerente General del Incoder deberá informar del cumplimiento de lo ordenado en este numeral a esta Sala de Revisión, autoridad judicial que, en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, conserva la competencia para que se dé cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia. El informe correspondiente deberá estar acompañado de las pruebas que acrediten la satisfacción y garantía de los derechos constitucionales a la vivienda y al acceso de la tierra rural de las citadas familias. Este informe deberá ser remitido a la Sala a más tardar el 30 de julio de 2011. Ello sin perjuicio que la Corte, en ejercicio de la competencia legal antes anotada, solicite posteriormente nueva información o acciones respecto de este asunto.

OCTAVO: A través de la Secretaria General de la Corte, REMITIR copia auténtica de la presente decisión a la Fiscal General de la Nación y al Procurador General de la Nación, con el fin que, en el ámbito de sus competencias, determinen la procedencia de investigación penal y/o disciplinaria, en relación con los hechos que dieron lugar a la acción de tutela promovida por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder.

NOVENO: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA T-076 de 2011

Referencia: expedientes T-2499883

Acción de tutela instaurada por Óscar Darío Amaya Navas, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

2. A la Sala no le correspondía decidir si el propietario del predio La Porcelana estaba sometido a una fuerza mayor, pues esa competencia se la atribuyó la ley al INCODER. La habilitación de la Corporación se refiere al control de la razonabilidad de la decisión adoptada al respecto por la entidad. Al hacerlo, no resultaba factible proponer la que en criterio de la Sala resultaba la decisión más razonable, ya que ello implicaba definir el punto de derecho que al INCODER le compete. Tampoco debió la Sala establecer como condiciones indispensables de razonabilidad para este caso, exigencias que no se derivaran directa o argumentalmente de la Constitución, de la Ley o de la jurisprudencia, y mucho menos si la aplicación concreta de esa(s) exigencia(s) conducía de manera casi ineluctable a adoptar una conclusión específica.

3. En el fallo se dijo que el Incoder efectuó una “evidente” valoración contrafáctica de las pruebas, al concluir que el propietario estuvo sometido a una fuerza mayor durante todo el tiempo en que dejó de explotar su predio. Y para sustentar esa conclusión, la Sala expuso tres razones que sintetizo enseguida, y con las cuales estoy en desacuerdo.

3.1. Primero, dijo que en principio no era viable admitir una fuerza mayor en este caso, porque en la época en la cual esa fuerza supuestamente existió, otras personas explotaron de manera concomitante la misma tierra que el propietario se abstuvo de explotar. En específico, para la Sala pareciera haber resultado por lo menos extraño que en este caso las familias campesinas desplazadas hubieran podido explotar la tierra, pero que el propietario por su parte no lo hubiera podido hacer.

Para la Sala resultaba “imprescindible demostrar los ‘motivos’ por los cuales los colonos no fueron también coaccionados.

3.2. Segundo, se dijo también que no era posible asumir en este caso que hubo una fuerza mayor, porque incluso si se aducía que el propietario era víctima de una violencia selectiva, era necesario que se probara esa selectividad mediante “prueba o indicio”, y que se “demostrar[a] que la citada coacción se dio simultáneamente a la explotación por parte de los colonos”. Como en este asunto, empero, se adoptó por el Incoder esa conclusión, pero sin haber probado los otros dos elementos absolutamente indispensables, en criterio de la Sala, para colegir que hubo fuerza mayor, entonces la deducción del Incoder se estimó ilógica. De hecho, para la Sala era viable decidir que un propietario estuvo sometido a una fuerza mayor que le impidió explotar su propiedad, pero no basándose para ello “únicamente en una certificación del Ejército Nacional, que indica la ‘presencia’ de grupos armados en la región”. Una constancia de esa naturaleza no puede, al parecer, justificar por sí sola la falta de explotación de un predio. Porque se consideró que resultaba manifiestamente vaga o difusa. Para la Sala, resultó entonces vago que el Ejército Nacional certificara que en la zona existe un conflicto de larga duración por el control del área, así en este caso se trate de un asunto de tierras. Al parecer resultó difuso también el que se aportara como prueba el secuestro de un propietario anterior del mismo fundo, pues ocurrió en los 80’s. Por eso se estimó que concluir a partir de estos elementos que el propietario estuvo sometido a una fuerza mayor es “manifiestamente irrazonable”. Según la Sala, el carácter vago de los elementos probatorios usados por el INCODER en su Resolución desvirtúa “por completo” una relación de causalidad entre la violencia y la falta de explotación del bien.

3.3. Tercero, porque de acuerdo con la interpretación de la Sala, el mismo INCODER afirmó después, al decidir un recurso, que la interpretación contenida en aquel acto, había sido en realidad “irrazonable y arbitrari[a]”.

4. Sin embargo, no creo que esas tres razones pongan al descubierto la valoración 'contrafáctica', 'contraevidente' o 'manifiestamente irrazonable' de los medios de prueba. Por lo mismo, en mi criterio, no se incurrió en un defecto fáctico.

4.1. En el caso del propietario de La Porcelana, en efecto, a mi juicio había al menos un elemento probatorio importante, en el expediente, para demostrar una posible fuerza mayor: una certificación del Ejército Nacional, en la cual se decía expresamente que en el sitio donde está ubicado el predio ha habido un enfrentamiento armado por el control de la zona durante mucho tiempo. Partir de la premisa de que ese dictamen no era suficiente para probar una fuerza mayor resultaba sin duda razonable. Pero, también era razonable concluir que ese dictamen sí era suficiente para esos efectos, cuando menos en un contexto violento como el de nuestra realidad nacional. Hay como mínimo dos razones para sustentar esa premisa.

Para empezar, un dictamen del Ejército es un diagnóstico cualificado sobre la violencia armada en una región, porque proviene probablemente de uno de los organismos estatales con mayor conocimiento de causa sobre la realidad del conflicto atroz que vive el país. Así las cosas, cuando el Ejército declara que una zona es el espacio de un enfrentamiento entre grupos armados irregulares, debe aceptarse por lo menos como posible que una persona sienta temor fundado de transitar por ese lugar, o de explotar económicamente un bien establecido en esa región. Pues no es normal, en nuestro contexto, que los ciudadanos se muestren indiferentes ante una declaración de esa índole. Por el contrario, lo más frecuente es que se sientan intimidados de siquiera visitar la zona, y de vivir o hacer negocios o industria en ella. Por tanto, en principio es posible aceptar que se trata de un hecho con la fuerza suficiente para engendrar temor fundado, por ejemplo, en los propietarios de bienes ubicados en ese lugar. La pregunta es si esa fuerza puede calificarse como fuerza mayor.

Y la respuesta es que sí puede calificarse como tal. Porque el Consejo de Estado le ha concedido a la certificación del Ejército sobre la existencia de conflicto armado en una región, el valor de prueba suficiente de la fuerza mayor para no explotar un predio ubicado en esa zona. El precedente proviene de la sentencia adoptada por el Consejo de Estado el 30 de mayo de 2002, expediente 1572 (MP. Alier Hernández Enríquez), citada por el Incoder en la Resolución que este fallo calificó como "manifiestamente irrazonable". En el precedente, el Consejo de Estado estimó, al resolver un caso igual a este, que sí estaba demostrada la fuerza mayor aun cuando en esa ocasión las únicas pruebas aportadas fueron una

certificación del Ejército Nacional y una certificación de la Policía Nacional, en el sentido de que en la zona había un enfrentamiento entre grupos armados irregulares. Y ese precedente cita, por su parte, una doctrina del Consejo de Estado, establecida por la sentencia del 11 de diciembre de 1992, expediente 6411 (MP. Daniel Suárez Hernández), en la cual el “Tribunal Supremo de lo Contencioso- Administrativo” (art. 237, C.P.) dijo que la presencia de actividades por ejemplo guerrilleras en una “zona”, certificada por el Ejército Nacional, era suficiente para no contar los términos legales de la extinción de dominio por falta de explotación.

Así las cosas, tal vez se habría podido concluir que a pesar de los precedentes y la doctrina vinculante, en este caso no había fuerza mayor. Pero, repito, la pregunta que debía resolver la Corte Constitucional no era esa. El interrogante era si resultaba razonable concluir que hubo fuerza mayor. Y como esta Corte ha insistido en que las autoridades administrativas deben decidir los casos que se les presenten, del modo en que los resuelvan las máximas autoridades de la justicia (ordinaria, contenciosa o constitucional), con el propósito de no violar los derechos a la igualdad y a la confianza legítima de las personas,<sup>53</sup> y eso fue al parecer lo que hizo INCODER en la Resolución acusada, no veo cómo pueda decirse que obró de un modo “manifiestamente irrazonable”.

4.2. Ahora bien, quizás podría aducirse que en ciertos casos es suficiente aportar una declaración del Ejército Nacional, pero en este no. Porque, si el conflicto en la zona donde está ubicada La Porcelana se convirtió en una fuerza mayor para el propietario, que le impidió explotar el bien, ¿por qué no lo fue también para los campesinos colonos, que sí lo explotaron? Esta pregunta –según la Sala– era “imprescindible” responderla de manera adecuada, para poder concluir razonablemente que el propietario se vio sometido por una fuerza mayor. Pero, como el INCODER no las expuso, entonces incurrió en un defecto.

Evidentemente la falta de consideración de esa pregunta en la Resolución del INCODER es un defecto. Lo que ocurre es que se trata de una deficiencia en la motivación, que no es igual a un defecto por valoración “contrafáctica” o “contraevidente” de los medios de pruebas. Pues una cosa es que una autoridad administrativa construya la premisa fáctica de su juicio en abierta contradicción con la realidad o con los elementos de juicio obrantes en un procedimiento (defecto fáctico), y otra que la construya de un modo representativo de la realidad, pero sin exponer de manera profusa las razones que la condujeron hasta la decisión

adoptada. En este caso, el argumento de la Sala se orientó especialmente a develar la deficiencia mencionada, que no resulta suficiente para juzgar que se presenta en este asunto un defecto fáctico.

4.3. En mi criterio, para que hubiera podido hablarse justamente de una valoración contraevidente de los medios de prueba, se requería establecer que los apreciados por el INCODER de ninguna manera podían interpretarse como este lo hizo; es decir, como constitutivos de una fuerza mayor. Y a mí me parece, con todo respeto, que en la sentencia no hay argumentos que demuestren ese punto con contundencia.

Efectivamente, el fallo pone en duda la conclusión, pero no demuestra que la misma sea falsa o que resulte incorrecta. La pone en duda, primero, por la vía de asignarles calificativos tales como 'vagos y difusos' a los medios de prueba aportados por el propietario de La Porcelana para sustentar su alegato de fuerza mayor. Pero, no hay ninguna razón que soporte la descalificación absoluta de esos recursos probatorios.

Pero, además, la sentencia pone en tela de juicio la conclusión, por la vía de exponer puntos que, como se dijo, no fueron tenidos en cuenta por INCODER de manera explícita. Sin embargo, no muestra por qué, en caso de haberlos tenido en cuenta, la decisión hubiera variado. Así, la Sala descalifica la decisión del INCODER porque no expone suficientes argumentos que expliquen por qué el conflicto en la zona fue una fuerza mayor para el propietario y por qué no lo fue para los campesinos colonos en el mismo tiempo. No obstante, la Sala tampoco ofrece, por su parte, suficientes razones para definir si la consideración de ese aspecto hubiera alterado necesariamente la decisión. Porque la explotación campesina de La Porcelana podía interpretarse de dos formas. La primera, no como indicativa de que la fuerza mayor no hubiera existido, sino como indicativa de la explotación campesina de una tierra a pesar de la fuerza mayor. Es decir, como una señal de que hay personas que deben resignar muchas veces su tranquilidad cotidiana, en aras de la subsistencia. La segunda, como indicativa de que el conflicto no era para los campesinos colonos una fuerza mayor, pero sí para el propietario. Porque no nos olvidemos de que según la propia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, una circunstancia que para una persona es constitutiva de fuerza mayor, para otra puede no serlo. Por ejemplo, en sentencia del 20 de noviembre de 1989, la Corte Suprema dijo que aunque el Código Civil menciona el apresamiento de una persona por parte de sus enemigos como un caso típico de 'fuerza

mayor', esa circunstancia no es una fuerza mayor para quien "temerariamente se expone a la acción de sus enemigos".<sup>54</sup>

5. La Sala en este fallo estima que el INCODER desconoció de manera "abierta" el procedimiento establecido para casos como este. Y para justificar su conclusión expone, cuatro razones: primera, que INCODER valoró pruebas aportadas después de expedida la Resolución 0097 de 2007, aun cuando según el Decreto 2665 de 1994 sólo pueden aportarse pruebas, a más tardar, hasta antes de que el expediente entre al despacho para decisión de fondo. Dice que ello es violatorio del derecho al debido proceso pues tiene "pleno sentido" que sea antes de tomar la primera decisión cuando presenten las partes en conflicto sus pruebas. Y, por tanto, no es válido introducir nuevos elementos probatorios en el recurso de reposición. Segunda, que el INCODER además se contradijo, pues por una parte reconoció que iba a examinar nuevos argumentos, cuando a reglón seguido manifestó que iba a "valorar nuevamente" los argumentos, lo cual es una "contradicción insalvable", al decir de la Sala. Tercera, que el INCODER deliberadamente omitió advertir que el asunto ya había sido valorado en el acto recurrido. Cuarta, que INCODER hizo uso del mismo precedente -sentencia del 30 de mayo de 2002, CP Alier Hernández Enríquez, exp. 1572)- primero para decir que no había fuerza mayor, y luego (esta vez) para decidir que sí. Lo cual es un "uso de la jurisprudencia que resulta en extremo problemático".

Sin embargo, ninguno de estos motivos es convincente.

6. Para empezar, los últimos tres reparos no son definitivos. La segunda réplica parece obedecer a un lapsus del INCODER, que no es suficiente ni en sí mismo ni en conjunto con otros para concluir que la entidad hubiera cometido un defecto procedimental absoluto. La tercera réplica torna inútil el recurso de reposición porque entonces no es posible presentar argumentos contra el recurso que controviertan los consignados en el acto que se recurre, como tampoco sería posible revisar los asuntos ya debatidos. La cuarta réplica no es una censura contra la Resolución atacada mediante tutela, porque al parecer en esta última fue de hecho en la única en que se hizo una correcta interpretación de la sentencia del Consejo de Estado y, por tanto, no es un motivo de descalificación de la Resolución demandada, ni mucho menos es constitutivo de un defecto procedimental absoluto.

7. Ahora bien, la primera réplica sí plantea un argumento que debe ser mirado con el

suficiente detenimiento. Porque, de acuerdo con la Sala, la normatividad expresamente contempla una etapa probatoria reservada en el proceso de extinción de dominio, que se agota antes de que se dicte la primera decisión.

9. Pero, por fortuna, los motivos de discrepancia en este punto, no eran indispensables para adoptar la decisión y las órdenes. Porque creo que en esta ocasión hubo, en todo caso, una violación directa de la Constitución, pues se amenazó el derecho a la vivienda digna de quienes habitaban en La Porcelana, al no haberse dispuesto la extinción del dominio de un bien que explotaban campesinos desplazados. En mi concepto una decisión de esa naturaleza sólo puede tomarse cuando hay razones poderosas para ello y se han adoptado las medidas indispensables para evitar un impacto desproporcionado. En este caso, sin embargo, en primer lugar no había razones poderosas, porque el propietario no demostró que antes de la fuerza mayor la propiedad hubiera sido explotada, y esa carga estaba expresamente estipulada en el artículo 4 del Decreto 2665 de 1994.<sup>55</sup> Y, en segundo lugar, tampoco se adoptó una medida encaminada a mitigar sustancialmente el impacto de un desalojo del bien, como consecuencia de la no extinción del dominio, que es un procedimiento expresamente exigido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en casos de desplazamiento forzado.<sup>56</sup>

Las razones de la discrepancia no afectaban el sentido de la decisión, ni el de las órdenes. Aclaro el voto, entonces, porque no estuve de acuerdo con los obiter dictum de este fallo.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 Folios 34 a 38 del cuaderno de pruebas 1.

2 Folios 264 a 276 del cuaderno de pruebas 1.

3 Cabe anotar que el extenso periodo entre las actuaciones citadas se explica en el hecho que en el interregno tuvo que tramitarse la integración del contradictorio con la cónyuge sobreviviente y la hija de Andrés Calle López, socio y representante legal principal de la Sociedad Agropecuaria La Porcelana, quien fuera declarado judicialmente con muerte presunta.

4 Folios 285 a 290 del cuaderno de pruebas 1.

5 Folios 323 a 328 del cuaderno de pruebas 1.

6 Folios 338 a 339 del cuaderno de pruebas 1.

7 Folio 342 del cuaderno de pruebas 1.

8 Folios 369 a 370 del cuaderno de pruebas 1.

9 Refiere al Programa de Recuperación de Tierras del Incoder.

10 Folios 375 a 376 del cuaderno de pruebas 1.

11 Folios 379 a 380 del cuaderno de pruebas 1.

12 Folios 359 a 366 del cuaderno de pruebas 1.

13 El Instituto refiere a la sentencia del 16 de julio de 2002 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Exp. 23001-23-31-000 1997-8732-02. C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

14 Extracto presentado por la entidad demandada de la sentencia de la Sala Plena de la Contencioso Administrativo del 16 de julio de 2002. Expediente 23001-23-31-00-1997-8732-02 (IJ 029), Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

15 Folios 59 a 63 del cuaderno de primera instancia.

16 El contenido del edicto emplazatorio fue el siguiente:

“La Secretaria General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo ordenado en Auto del 2 de diciembre de 2010, proferido por el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva,

sustanciador del proceso de revisión de los fallos de tutela contenidos en el expediente T-2.499.883, promovido por Oscar Darío Amaya Navas, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, EMPLAZA al ciudadano Luis Carlos Arango Ramírez, identificado con la cédula de ciudadanía 8.275.828 y propietario del predio rural denominado "La Porcelana", ubicado en el municipio de Cáceres (Antioquia). Ello con el objeto que acuda, por si mismo o a través de apoderado judicial legalmente constituido, a la Secretaría General de la Corte Constitucional, ubicada en la Calle 12 No. 7-65 de Bogotá D.C., para que se entere, a través de la entrega de las copias correspondientes, del contenido de la solicitud de tutela interpuesta por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, al igual que del contenido del Auto del 29 de julio de 2010. Esto con el fin que el mencionado ciudadano exponga, dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de las citadas copias, los argumentos que considere pertinentes respecto de las premisas jurídicas y de hecho expuestas por el accionante."

17 La reconstrucción jurisprudencial sobre la materia es tomada de la sentencia T-662/02, (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

18 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-634/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

19 Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-1300/00 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1308/01 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

21 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-662/02.

22 Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-1070/03 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-1125/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

23 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-456/04 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1316/01 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-691/05 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-996A/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

24 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1316/01.

25 T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco

Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

26 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

27 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

28 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

29 Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

30 Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

31 Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-961/99 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

34 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-530/09 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

35 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T- 214/04 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

36 Ver sentencias T-771 de 2004, T-600 de 2002 y SU 086 de 1999.

37 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-387/09 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

38 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-514 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

39 Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-805/03 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1110/02 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) T-1182/03 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-1102/05 (M.P. Jaime Araújo Rentería), entre otras.

40 Estas diferencias se centran en el grado de intensidad del requisito de procedibilidad. La jurisprudencia ha previsto que la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos es más estricta que contra decisiones judiciales, puesto que las controversias jurídicas que generen aquellos deben ser resueltas, de manera general y preferente, a través de los recursos judiciales contenciosos. Sobre el tópico, la Corte ha señalado que ““Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales. Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable”. Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-214/04.

41 Para este apartado se hace uso de las causales descritas por esta Sala en la sentencia T-310/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), que aunque refieren a los motivos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, son reformulados para el caso particular del amparo contra actos administrativos.

42 Así, la Corte ha señalado reiteradamente que “[e]n la Constitución de 1991, la motivación, que es expresión del principio de publicidad, es constitucionalmente recogida en el artículo

209: 'La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad' (...). La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. Es la desviación de poder que hoy contempla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causal autónoma de nulidad de los actos administrativos, y que antes se deducía del artículo 66 del anterior Código, cuando se hablaba de abuso o desviación en las funciones propias del funcionario público." Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-250/98 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

43 Existen dos líneas jurisprudenciales definidas sobre esta materia. La primera, relativa a la necesidad de motivar los actos que declaran la insubsistencia de funcionarios que desempeñan en provisionalidad cargos que hacen parte de la carrera administrativa, precedente sintetizado, entre otras, en la sentencia T-1112/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). La segunda tiene que ver con la obligación de motivar los actos que, en ejercicio de la facultad discrecional, deciden el retiro de miembros de la fuerza pública. Fallos significativos sobre esta problemática fueron sintetizados en la sentencia T-824/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

44 Tanto la Ley 200 de 1936 (salvo los artículos 20 a 23) como la Ley 160 de 1994 fueron derogadas expresamente por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007. A su vez, el Decreto 2265 de 1994, reglamentario de la Ley 160/94, fue derogado por el artículo 19 del Decreto 639 de 2008, reglamentario de la Ley 1152/07. No obstante, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), declaró inexecutable la Ley 1152/07, en su integridad, razón por la cual las normas derogadas recobran su vigencia. Así lo consideró recientemente la Corte frente a la reincorporación al ordenamiento de la Ley 160/94, al indicar que "los asuntos regulados por la Ley 1152/07 tienen relación inescindible con derechos fundamentales de primer orden, entre ellos el mínimo vital y el acceso a la tierra agraria por parte de la población campesina y la protección de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependiente de su vinculación con sus territorios ancestrales y/o relacionados con la construcción de esa identidad.

Adicionalmente, las regulaciones del Estatuto de Desarrollo Rural estaban intrínsecamente relacionadas con el cumplimiento de las finalidades estatales en cuanto al desarrollo rural, habida cuenta que establecía las distintas reglas de constitución y funcionamiento de la institucionalidad rural, junto con los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria. || Estas consideraciones son para la Corte suficientes para concluir que la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada. Sobre este particular debe resaltarse que si se adoptara la tesis según la cual para el presente caso no es procedente la reincorporación y, por ende, se está ante un vacío normativo sobre la materia, se llegaría a conclusiones incompatibles con el Estado constitucional. Así, asuntos centrales para la protección de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, como la regulación del desarrollo y explotación de la propiedad agraria, la adjudicación de baldíos, la reglamentación y protección de los resguardos y demás territorios protegidos, quedarían sin ninguna clase de regulación, imposibilitándose con ello la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de dichas comunidades. Por ende, a juicio de la Sala están suficientemente cumplidas las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional para la reincorporación de normas derogadas por preceptos declarados inexecutable. Esto implica que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural, lo que permite el análisis de constitucionalidad propuesto por el actor. || Estas conclusiones son predicables incluso bajo parámetros estrictos de protección del principio de seguridad jurídica. En efecto, la defensa de la tesis de la existencia de un vacío normativo significaría que los aspectos antes mencionados, nodales para la protección de los derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, no tendrían norma legal aplicable. Además, también acarrearía la inoperabilidad de todas las instancias estatales que tienen a su cargo funciones relacionadas con el desarrollo rural. Para la Corte, es improbable encontrar un escenario donde resultara afectado de forma más grave el principio de seguridad jurídica que en el propuesto. Por ende, no queda alternativa distinta que aceptar la reincorporación de la legislación derogada, posición que adicionalmente es aceptada, sin discusión alguna, por el actor, casi la totalidad de los intervinientes y el Ministerio Público.” Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-402/10 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

45 Estos deberes son desagregados por el Decreto 250 de 2005, que contiene el Plan

Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Así, en lo referente a la protección del derecho de acceso a la tierra de dicha población, y como lo sistematizó la sentencia T-821/07, son pertinentes las siguientes normas:

“(…) Enfoque restitutivo: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento. Enfoque de derechos: El Plan se sustenta en el aseguramiento del ejercicio y goce de los derechos humanos. (…)

#### “F. Protección de bienes

Con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario, se desplegarán las siguientes acciones:

1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.

2. Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.

3. Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.

(…)

5. Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

(...)

(...)

10. Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.

Serán responsables de esta línea de acción el Incoder, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Red de Solidaridad Social, con la participación de los Comités de Atención a la Población Desplazada”.

#### 5.2.1.1 Orientación a la población desplazada

Orientación inicial en la emergencia para desarrollar acciones de divulgación de manera personalizada y/o colectiva, acerca de los derechos de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, los beneficios que la ley le otorga y los procedimientos para acceder a la oferta institucional en esta etapa y utilizar los programas y servicios establecidos.

Divulgación por parte del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada de la Derechos Mínimos Vitales de la población desplazada contenidos en la Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.

Serán responsables de la ejecución de esta línea estratégica todas las entidades del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada.

(...)

#### 5.3.4.2 Acceso a tierras

1. El Incoder implementará con las entidades del Sistema lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Decreto 2007 de 2001 en lo referente a titulación, predios de paso, y

otras formas de acceso a tierras para población desplazada.

2. Se desarrollarán programas y procedimientos para la adjudicación y titulación de tierras en aplicación a la Ley 160 de 1994, 812 de 2003 y el Decreto 2007 de 2001, para lo cual se realizará el saneamiento del Fondo Nacional Agrario que permita la adjudicación de predios saneados y disponibles para población desplazada.

3. A favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras.

4. Se agilizarán procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de derecho público del orden nacional de predios rurales, en los términos establecidos en la Ley 708 de 2001 y sus decretos reglamentarios. Igualmente, se agilizarán los procesos de transferencia de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en administración por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de conformidad con las Leyes 785 y 793 de 2002.

5. Se realizará un inventario y diagnóstico de los predios de paso para verificar su estado y readjudicar cupos. Adicionalmente, se asignarán predios de paso aptos para su explotación provisional a grupos de hogares desplazados, mientras se evalúa el retorno o reubicación definitiva.

6. Se formulará el procedimiento para adelantar los programas de permuta e inicio de procedimientos especiales de titulación de acuerdo con el artículo 30 del Decreto 2007 de 2001.

7. Se promoverá el desarrollo normativo que declare improcedente la acción de extinción de dominio contra bienes inmuebles abandonados por causa del desplazamiento forzado por la violencia y el desarrollo normativo que permita dar efectos jurídicos y publicidad a la no interrupción de la prescripción en favor de poseedores desplazados (artículo 27 de Ley 387 de 1997) y de acumulación de tiempo para titulación de baldíos a favor de ocupantes desplazados (artículo 7º Decreto 2007 de 2001) a través de la expedición de decretos reglamentarios.

8. Se adelantarán actividades de divulgación y capacitación a las comunidades, funcionarios y Comités de Atención a Población Desplazada en la aplicación del Decreto 2007 de 2001.

Son responsables y ejecutarán esta línea de acción el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y la Red de Solidaridad Social con la participación de las autoridades locales y los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada.”

46 Tales órdenes, en los términos del Auto citado, refieren a: El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios; La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral; La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y (ii) los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos; La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia; La identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión; El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano; El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008; El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial; La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas; La realización de un

“censo” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.

47 Los 24 casos problemáticos señalados por la PGN son: (1) San Mateo, Anserma - Caldas; (2) La sombra, El retén- Magdalena; (3) Villa Carola, Popayán - Cauca; (4) El Toco, Cesar; (5) Palmira, Valledupar-Cesar; (6) El Triunfo, La Unión, Jerusalén-Cundinamarca; (7) El Billar - Villa Brasilia, Marulanda, Caldas; (8) La Victoria, Silvania - Cundinamarca; (9) Curvaradó - Jiguamiandó, Carmen del Darién- Chocó; (10) 31 Baldíos, La Primavera - Vichada; (11) La Unión, Sitio Nuevo - Magdalena; (12) Tierra Prometida, Puerto Wilches - Santander; (13) La Colorada, Jerusalén-Cundinamarca; (14) La Cristalina, Nariño- Antioquia; (15) Rovira, Huila; (16) La Mata, Vereda Las Brisas del Salto, Municipio de Arauca - Arauca; (17) La Florida, Vereda Rincón del Moriche, Yopal-Casanare; (18) Predio Monte Verde, Corregimiento de Cotoprix, Riohacha-Guajira; (19) Campana de las Vegas, Corregimiento del Río Ancho, Dibulla-Guajira; (20) Carimagua, Puerto Gaitán - Meta; (21) Usaquén, Montería-Córdoba; (22) Nilo- Cundinamarca; (23) Turin, Nilo-Cundinamarca; (24) La Porcelana, Cáceres-Antioquia. A estos 24 predios, se suman las denuncias presentadas por la Corporación Yira Castro sobre irregularidades y desprotección de la población desplazada frente a las acciones y omisiones de INCODER y de Acción Social en los siguientes predios: (i) En el departamento de Sucre, el predio La Alemania; (ii) en el departamento del Magdalena, municipio de Chibolo, los predios ubicados en las Veredas El Encanto, La Pola, Paliuza y Santa Martica; (iii) en el departamento de Norte de Santander, municipio de Tibú, los predios “Río Bravo”, “La Pradera”, “Llano Grande” y “Montería”; en el municipio de Sardinata, el predio denominado “La Blanqueada”; en el municipio de Zulia, el predio denominado “La Chane”; en el municipio de Cúcuta, el predio denominado “La Vigilancia” y en el municipio de Salazar de las Palmas, el predio “La Alianza”

48 Cfr. Folio 324 del cuaderno de pruebas 1.

50 Esta disposición en lo pertinente prescribe: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.” (Resaltado fuera de texto)

51 Cfr. Corte Constitucional, Auto 312/06 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

52 Con la finalidad de obtener óptimos resultado con la implementación de esta política de Gobierno, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional implementó programas como “Gestión Presidencial Contra Cultivo Ilícitos; Familias Guardabosques y de Proyecto Productivos”, encaminados a otorgarles ayudas a las familias dedicadas a la producción de cultivos ilícitos. [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

53 Así, por ejemplo, en la sentencia T-123 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte resolvía la tutela instaurada contra una autoridad administrativa que no había aplicado una ley como, según la jurisprudencia de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, debía hacerlo. La Corte Constitucional dijo que una decisión de esa índole violaba así el derecho a la igualdad, pues las autoridades administrativas están obligadas a respetar las decisiones adoptadas por los órganos de cierre en casos iguales, o asumir la carga de argumentar de forma suficiente en el evento de que decidan apartarse. En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-292 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), sólo que en relación con el desconocimiento, por parte de una autoridad administrativa, de la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional sobre un determinado problema jurídico.

54 Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 20 de noviembre de 1989 (MP. Alberto Ospina Botero). En esa ocasión, la Corte indicó que aún los casos típicos especificados por el Código Civil, a saber, “un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.,” podían no ser eventos de fuerza mayor en ciertas hipótesis: “[s]i el deudor a sabiendas se embarca en una nave averiada, que zozobra; si temerariamente se expone a la acción de sus enemigos o comete faltas que lo coloquen a merced de la autoridad; o no toma las medidas adecuadas que hubieran evitado la inundación de su propiedad, sin embargo de que se cumple un acontecimiento por naturaleza extraño o dominador, no configuraría un caso fortuito”.

55 Dice la disposición: “[a]rtículo 4o.- Suspensión del término para la extinción del dominio. El término para la extinción del derecho de dominio no corre cuando la falta de explotación económica del predio se deba a hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y mientras tal situación subsista. Pero su ocurrencia no libera al propietario de la obligación de

demostrar una explotación económica regular y estable anterior a la época en que sobrevinieron tales hechos”.

56 En la sentencia T-068 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corporación tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona desplazada por la violencia, que iba a ser lanzada de un bien inmueble que había ocupado irregularmente pero era su único lugar de habitación. La Corte le ordenó a la administración que suspendieran las actuaciones policivas, y que “procediera directamente a diseñar y a ejecutar todas las medidas a su alcance para entrar a solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación del inmueble, y en el entretanto lo preserven como albergue provisional para esta familia de desplazados y lo mantengan en condiciones dignas de habitabilidad”.