

Sentencia T-159/11

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

DEBER DE INFORMACION CLARA Y CONCRETA DE ENTIDADES VINCULADAS A PROYECTOS DE ASISTENCIA Y PROTECCION A POBLACION DESPLAZADA

Una de las obligaciones que se ha establecido para los organismos estatales encargados de velar por la protección de los derechos de los desplazados por la violencia hace referencia al deber de suministrar información pertinente, eficaz y oportuna a estos grupos de especial protección. Este deber mínimo de información del Estado, es necesario para identificar cuáles son las circunstancias específicas de su situación individual y/o familiar, sus necesidades particulares, destrezas y conocimientos, con el fin de poder brindarle una alternativa de subsistencia digna y autónoma que le permita iniciar o continuar con un proyecto de vida sostenible. Lo anterior necesariamente implica un compromiso perentorio para las autoridades competentes atender sus necesidades con un grado particular de diligencia y celeridad. El Estado debe asegurarse de brindar las garantías oportunas para que los desplazados cuenten con la información necesaria para hacer valer sus derechos.

DERECHO AL RETORNO Y A LA REUBICACION DE LA POBLACION DESPLAZADA-Restitución de la tierra como mecanismo de estabilización socioeconómica

La respuesta a la problemática del desplazamiento no solamente fue desde el ámbito nacional, sino que también se buscó ampliar la protección a la esfera internacional, por lo que fue necesario adoptar diferentes instrumentos de carácter internacional que igualmente reconocieron la protección a los derechos de reubicación y restitución de la tierra para los desplazados como una alternativa óptima de estabilización socioeconómica. Dentro de las decisiones adoptadas se encuentran los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad en la medida que concretan el alcance de tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario respecto de los desplazados internos. En relación con los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada, resulta pertinente la aplicación de los Principios 18, 28 y 29 que precisan las pautas de comportamiento que deben seguir las

autoridades al diseñar, implementar y ejecutar medidas y programas orientados a asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada.

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Derecho a la restitución de tierras despojadas

Las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Fundamental autónomo

El acceso a vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por hechos de violencia, lo que se traduce en una obligación del Estado Colombiano a diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar la satisfacción en materia de vivienda digna a dicha población, obligación que también supone un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda.

ACCION DE TUTELA-Orden a Incoder de reubicar y restituir a Desplazado en un predio de iguales o superiores condiciones al entregado

Referencia: expediente T-2858284

Acción de tutela instaurada por Manuel Ignacio Robayo Morales contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá en el trámite de la acción de tutela instaurada por Manuel Ignacio Robayo Morales contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER

I. ANTECEDENTES

El pasado mes de agosto de dos mil diez, el ciudadano Manuel Ignacio Robayo Morales interpuso acción de tutela ante el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá y solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna y al mínimo vital.

Hechos.

1. Manifestó el señor Manuel Ignacio Robayo Morales que mediante resolución administrativa del 28 de enero de 2003 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA - Regional Cundinamarca adjudicó a favor de él y su familia "la parcela No. 2 del predio conocido como el MESÓN, ubicado en la Jurisdicción del Municipio de PANDI, departamento de CUNDINAMARCA, cuya extensión y linderos reposan en la resolución ya citada."

1. Informó que para cumplir con el compromiso de pago ante el INCORA se firmó un pagaré por el valor del 30% del predio \$5, 168,571 los cuales se harían exigibles en 12 cuotas anuales desde el mes de enero de 2007 hasta el mes de enero de 2018, suma que según expresa ha sido cancelada en su totalidad.

1. Agregó que desde el momento que se adjudicó el bien inmueble hasta el mes de enero de 2010, estuvo haciendo uso de la tierra, la cual explotó con cultivos de tomate, café y granadilla.

1. Añadió que a partir del mes de octubre de 2010 iniciaron una serie de amenazas y persecuciones en contra de él y su familia “hasta el punto de ser confrontado por dos sujetos armados, lo cuales me dan (sic) 24 horas para abandonar la región-Anexo la denuncia respectiva. Situación que se concreto en enero de 2010 cuando se vio obligado a salir del Municipio de Pandy “ A raíz de esos problemas de seguridad me vi en la obligación de abandonar mi parcela y salir huyendo con el fin de salvo (sic) guardar mi vida y la de mi familia.”

1. Indicó que solicitó al INCODER mediante comunicación del 11 de abril de 2010 se le concediera la autorización para la venta del inmueble o en su defecto la reubicación en otro de iguales o mejores condiciones al que habitaba. Sin embargo agregó que el 14 de abril de 2010 el INCODER dio respuesta a su solicitud, explicando las políticas generales de la entidad, pero sin definir de manera concreta y explícita a las peticiones elevadas.

1. Por último, manifestó: “En estos momentos mi parcela se encuentra abandonada, he perdido mis cultivos y me ha tocado ubicarme en otro lugar sin poder volver al predio que me fue asignado”. A referirse a su estado de inseguridad y el de su familia mencionó: “mi actual situación de seguridad es en extremo grave y delicada, hallándome en situación de emergencia extraordinaria, tanto así que no tengo acceso a la tierra que me fue asignada y tampoco puedo reiniciar mis labores agrícolas.”

Solicitud de tutela.

Con fundamento en los hechos narrados anteriormente el ciudadano Manuel Ignacio Robayo Morales solicitó la tutela a los derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna y al mínimo vital y como consecuencia de lo anterior requirió que “se le ordene al INCODER, me sea autorizado el poder vender en un término no mayor de 45 días, sin necesidad de cumplir con el tiempo y los requisitos que a raíz de mi situación actual me serían imposible cumplir. En su defecto me sea autorizado en una parcela con características similares a la que actualmente poseo pero que no puedo hacer uso de la misma, en unas mejores condiciones de seguridad tanto para mí como para mi familia, ojala en el departamento de Tolima.”

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá, se ordenó la notificación de la parte accionada mediante oficio del veintitrés de agosto de 2010.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural se pronunció sobre los hechos constitutivos de la tutela y por conducto de la oficina jurídica, solicitó la improcedencia de la misma por existir otros medio de defensa judicial, mencionó que en el caso en concreto se había dado respuesta al derecho de petición solicitado por el accionante y agregó que la autorización para la venta de una parcela está sometida a un procedimiento administrativo, al respecto manifestó lo siguiente: “de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la ley 160 de 1994, hasta cuando se cumpla un plazo de doce (12) años, contados desde la primera adjudicación en propiedad que se hizo sobre la respectiva parcela o cuota parte del predio, los adjudicatarios de que se trate deberán solicitar autorización previa y expresa del INCODER para transferir su dominio, o la cesión total o parcial de todos los derechos que recaigan sobre él”

Mencionó dentro del cumplimiento de los procesos administrativos “El Instituto dispone de un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la solicitud para pronunciarse sobre ella, transcurridos los cuales, si no hubiere decisión alguna, se entenderá que consiente en la solicitud de adjudicarlo.”

Agregó la entidad demandada que dentro de la solicitud de autorización de venta, tanto el enajenante como el aspirante deben aportar una serie de documentos tales como:

1. Solicitud por escrito al Instituto de autorización de venta por los adjudicatarios (cónyuge y/o compañero permanente).

1. Fotocopia de escritura y/o resolución de adjudicación del INCORA.

1. Certificado de libertad y tradición actualizado. (no superior a un mes).

4. Acta de comité de selección debidamente sustanciada sobre la recomendación de enajenación y escogencia del aspirante que sea sujeto de reforma agraria.

Y para el caso del aspirante, los siguientes documentos entre otros:

1. Formulario de inscripción debidamente diligenciado.

1. Aceptación sobre la subrogación en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente establecidas en la ley 160 de 1994 a favor del instituto.

1. Certificación del IGAC de no tenencia de tierras rurales.

Por último, informó que sin perjuicio del procedimiento que se debe cumplir para la enajenación del inmueble y teniendo en cuenta que la causa del abandono fue por hechos de violencia el accionante se puede comunicar con los funcionarios del Ministerio Público, “quienes tienen entre sus funciones recepcionar las solicitudes de protección a fin de solicitar la inscripción de los predios rurales abandonados por causa de la violencia, y a través del Incoder se gestionará la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos.”

Lo anterior acompañado previamente del cumplimiento de ciertos requisitos para registrar el predio en el Registro Único de predios abandonados por causa de la violencia, pero en todo caso cumpliendo otros presupuestos y la entrega de ciertos documentos.

Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

Del material probatorio que obra en el expediente la Sala destaca lo siguiente:

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Manuel Ignacio Robayo Morales (fl.1)

* Fotocopia de la contraseña de la señora Esther Giraldo de Robayo cónyuge del accionante (fl.2)

* Fotocopia de la respuesta del Incoder a la solicitud de venta o reubicación elevada por el accionante, en la que se mencionó: “Por tanto, hoy el único mecanismo con que cuenta el Incoder, para atender las demandas y necesidades de tierras de la población campesina y desplazada, es sólo a través de la participación en convocatorias públicas o concursos a nivel nacional...” (fl.3-4)

* Fotocopia de la solicitud enviada al Incoder por el señor Manuel Ignacio Robayo Morales (fl.5-6)

* Fotocopia de la denuncia por desplazamiento presentada por el señor Robayo ante la Fiscalía General de la Nación. (fl.7-8)

* Fotocopia del Certificado de Tradición y Libertad donde reposa la propiedad del inmueble objeto de abandono a favor del señor Robayo y su cónyuge. (fl.9)

* Fotocopia de la certificación expedida por Central de Inversiones S.A. donde figura paz y salvo de la obligación contraída.(fl.10)

* Fotocopia de la notificación de resolución que adjudico el bien inmueble en el año 2003 a favor del accionante.(fl.12)

* Fotocopia de la certificación expedida por el gerente regional de Cundinamarca en la que se menciona la explotación agrícola que se le puede dar a la tierra.(fl.15)

* Fotocopia de la resolución de adjudicación del inmueble expedida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. (fl.18-22)

Decisiones judiciales objeto de revisión.

Sentencia de instancia única.

El Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá luego de hacer un recuento de los hechos y un repaso por la jurisprudencia referente a la procedencia de la acción de tutela determinó declarar improcedente la misma, pues consideró que la acción de tutela no es el mecanismo para el reconocimiento de las pretensiones solicitadas dado su especial carácter, al respecto dijo lo siguiente: “Acudir a la vía constitucional de la acción de tutela en desconocimiento de los mecanismos procesales previamente establecidos violenta el debido proceso...”

En cuanto a los derechos fundamentales presuntamente vulnerados en juzgado dijo que no existe la mencionada afectación ya que el accionante no pudo demostrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por lo que se pronuncio en el siguiente sentido: “Y mucho menos como mecanismo residual ya que el accionante tiene la posibilidad de acudir a la misma entidad para obtener la autorización para vender el predio asignado, bajo las políticas de los programas desarrollados por el INCODER, sometiénose a las reglas señaladas en el acuerdo 210 de 2010, previo cumplimiento a los requisitos determinados en el comunicado que le respondió su derecho de petición...”

Por lo anterior decidió negar la acción de tutela instaurada pues consideró que las pretensiones del accionante no tienen justificación ya que la entidad demandada realizó las actuaciones dentro del marco legal. A lo que concluyó: “Como quiera el caso sometido en esta oportunidad a decisión puede afirmarse que, el accionante tiene a su alcance mecanismos idóneos de defensa para obtener la autorización para vender el predio que indica se encuentra abandonado, se concluye que la acción de tutela es absolutamente improcedente con sujeción a lo ya resuelto.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Para resolver el anterior planteamiento, la Sala analizará (i) la acción de tutela frente a los derechos vulnerados a la población desplazada por hechos de violencia, (ii) del deber de información clara y concreta de las entidades estatales vinculadas a los proyectos de asistencia y protección a la población desplazada, (iii) el derecho a la reubicación y restitución de la tierra por parte de las comunidades desplazadas por la violencia, (iv) el derecho a la vivienda como derecho fundamental autónomo para la población desplazada por hechos de violencia y por último estudiará el caso concreto.

1. La acción de tutela frente a los derechos vulnerados a la población desplazada por hechos de violencia.

En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada¹. Si bien la Sala entiende que dada la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado dichos medios resultan insuficientes y excesivos, configurando en algunos casos la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Así las cosas, la tutela es el instrumento más expedito para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más débiles de la población.

Al respecto la Corte ha indicado:

“Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones que con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos

fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso.²³

En este mismo sentido esta Corporación ha recalcado lo engorroso que resultaría someter a este grupo de especial protección a los procedimientos dispuestos en la justicia ordinaria para lograr la protección de los derechos fundamentales:

“Ahora bien, debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela.”⁴

Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y expedito para evitar la sucesiva vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados por la violencia, por lo que las autoridades jurisdiccionales deben proporcionar un trato diferencial y especial que se concrete en la protección de los derechos transgredidos.

2. Del deber de información clara y concreta de las entidades estatales vinculadas a los proyectos de asistencia y protección a la población desplazada.

Una de las obligaciones que se ha establecido para los organismos estatales encargados de velar por la protección de los derechos de los desplazados por la violencia hace referencia al deber de suministrar información pertinente, eficaz y oportuna a estos grupos de especial protección. Este deber mínimo de información del Estado, es necesario para identificar cuáles son las circunstancias específicas de su situación individual y/o familiar, sus necesidades particulares, destrezas y conocimientos, con el fin de poder brindarle una alternativa de subsistencia digna y autónoma que le permita iniciar o continuar con un proyecto de vida sostenible.

Lo anterior necesariamente implica una compromiso perentorio para las autoridades competentes atender sus necesidades con un grado particular de diligencia y celeridad.

Es por ello que la Corte en Sentencia T-025 de 2004, señaló el procedimiento a seguir cuando se reciban peticiones de los desplazados:

“Cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda. (Subrayado fuera del texto)

Estos requisitos supone un seguimiento informativo, en que se le indica a la persona los pasos a seguir para lograr el paquete de ayudas que ha dispuesto el Estado para proteger los derechos fundamentales de los desplazados por la violencia.

Partiendo del anterior postulado es deber del Estado brindar información precisa y con participación del interesado sobre las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con el fin de definir sus posibilidades concretas para emprender un proyecto de estabilización económica individual o colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir al núcleo familiar de manera autónoma. La labor de acompañamiento informativo debe permitir identificar y clasificar cada caso en particular, otorgando con pertinencia y prontitud la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o su grupo familiar.

En la sentencia T-328 de 2007 se consignó un pronunciamiento de esta Corporación acerca del deber de las entidades estatales de brindar información a los desplazados:

“Es fundamental recordar que la Corte Constitucional ya ha sostenido que es obligación del Estado “suministrar a la persona desplazada que lo requiera, información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma clara, precisa y oportuna. Teniendo en cuenta que el grupo que lo requiere es el más vulnerable, ya que se encuentra, en la generalidad de los casos, en una ciudad extraña, lo que hace más difícil para ellas conocer y acceder a las

instituciones para obtener la ayuda humanitaria a la que tienen derecho. (...) situaciones como la descrita son lo más alejado a un Estado social de derecho, porque es al Estado al que le corresponde suministrar atención e información precisa para la solución de las necesidades de las personas que sufren el desplazamiento forzado y facilitar los procedimientos, como reconocimiento de la dignidad humana, principio garantizado por la Constitución.”

Empero la protección que ha otorgado esta Corporación al desplazamiento forzado y el estado de cosas inconstitucional que se declaró a partir de la sentencia T-025 de 2004, se ha evidenciado que gran parte de la población desplazada no cuenta con la información adecuada y completa acerca de sus derechos, los ofrecimientos institucionales, los procedimientos y requisitos para acceder a ellos, así como las instituciones responsables de su prestación, generando incertidumbre dentro de este grupo social acerca de los derechos que le asisten. El Estado en su obligación de superar tal situación debe asegurarse de brindar las garantías oportunas para que los desplazados cuenten la información necesaria para hacer valer sus derechos. Como consecuencia de ello el auto 008 de 2009 se concluyó sobre la persistencia en la falta de información sobre el contenido de los derechos de la población desplazada y al respecto se dijo:

“Primero, la Corte observa que persisten las condiciones sistemáticas de falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de acceso a la atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables.”

3. El derecho a la reubicación y restitución de la tierra por parte de las comunidades desplazadas por la violencia como mecanismo de estabilización socioeconómica.

Desde que se desató en Colombia el fenómeno del desplazamiento como principal foco de masivas vulneraciones en materia de derechos humanos, se han venido respondiendo con una normatividad amplia en materia de protección a sus derechos acorde con las necesidades de esta población, es así como en respuesta frente a esta problemática se expidió la ley 387 de 1997: “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización

socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. En el marco de protección a los desplazados, este cuerpo normativo aborda el acceso programas cuyo objetivo inicial se centra en los procesos de retorno y reubicación de los desplazados por lo que en el artículo 19 numeral las siguientes medidas: “El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará 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.” (Subrayado por fuera del texto). Continúa haciendo referencia al derecho a la reubicación y restitución de tierra de la población desplazada: 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. (Subrayado por fuera del texto).

La respuesta a la problemática del desplazamiento no solamente fue desde el ámbito nacional, sino que también se buscó ampliar la protección a la esfera internacional, por lo que fue necesario adoptar diferentes instrumentos de carácter internacional que igualmente reconocieron la protección a los derechos de reubicación y restitución de la tierra para los desplazados como una alternativa optima de estabilización socioeconómica. Dentro de las decisiones adoptadas se encuentran los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad en la medida que concretan el alcance de tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario respecto de los desplazados internos.

En relación con los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada, resulta pertinente la aplicación de los Principios 18, 28 y 29 que precisan las pautas de comportamiento que deben seguir las autoridades al diseñar, implementar y ejecutar medidas y programas orientados a asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada. De conformidad con el Principio 18:

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a

los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos:

- a) Alimentos esenciales y agua potable;
- b) Alojamiento y vivienda básicos;
- d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.

3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”.

De acuerdo con el Principio 28:

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias 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. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

De igual manera en la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas en la sección II de dicho documento se consagraron los derechos a la reubicación, restitución de viviendas y el patrimonio para la población desplazada: “Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente.” (Subrayado por fuera del texto).

A su vez, esta Corporación no ha sido indiferente frente a los problemas relacionados con los derechos a la reubicación y restitución de tierras de los desplazados, por lo que se ha referido en varias ocasiones a las condiciones bajo las cuales se deben dar dichos procesos. En la sentencia T-754 de 2006,5 la Corte protegió a un grupo de jefes de hogar desplazados por la violencia, quienes habían realizado durante varios años gestiones para adquirir un inmueble rural ante el INCODER, sin que hasta la fecha de presentación de la tutela se

hubieran beneficiado por alguno de los programas públicos. La Corte rechazó la inoperancia estatal ante los reclamos presentados por las familias desplazadas, reiteró que los defectos institucionales identificados en la T-025 de 2004 continuaban presentándose⁶ y resaltó que las instituciones estatales encargadas de la atención a la población desplazada existían “para brindar soluciones a las necesidades sociales y ellas en este caso no han sido el mejor ejemplo de eficacia y celeridad, como principios que gobiernan la función administrativa (Art. 209 C.P).” En consecuencia ordenó a las autoridades adoptar “medidas efectivas para proveer a los accionantes con soluciones en materia de vivienda y una asignación de tierra que (...)les permita reorientar y desarrollar en ese nuevo lugar su proyecto de vida, advirtiéndose que si bien, como ya se ha dicho, los desplazados tienen el derecho a la asignación de predios, ello no significa que necesariamente se les asignarán los escogidos por ellos, pues dicha determinación debe ser realizada por el Incoder como autoridad competente, de conformidad con las normas pertinentes”.

Sin duda alguna la especial protección sobre los derechos a la población desplazada especialmente lo referente a la reubicación y restitución de la tierra reviste de gran importancia entendiendo que el principal efecto de este fenómeno se centra el desarraigo y abandono de la misma, lo que sin duda conlleva una privación de los derechos sobre la explotación de la tierra como principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar. Esto si se tiene en cuenta que de acuerdo con los índices actuales de desplazamiento la gran mayoría proviene de zonas rurales, siendo la actividad agrícola la principal o única fuente de sostenimiento para dicha familias.

En consecuencia, dentro de las medidas dispuestas para la protección a las víctimas de desplazamiento se contempla el derecho a la restitución y por ello en el decreto 250 de 2005 en desarrollo de los principio orientadores para la atención integral a la población desplazada se estipula el: “Enfoque repositivo: 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.” (Subrayado por fuera del texto)

Esta restitución debe extenderse a las garantías mínimas de restablecer lo perdido y volver las cosas al estado en que se encontraban previas a la vulneración de los derechos afectados, lo que comprende entre otros, “el 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...”⁷. Este derecho de restitución a los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva. En este sentido, se le pueden atribuir algunas características: (i) ser un mecanismo de reparación y (ii) un derecho en si mismo con independencia de que se efectuó el restablecimiento.

En este contexto el derecho a la restitución es un componente esencial del Estado Social del Derecho por lo que el tratamiento a las víctimas del delito de desplazamiento forzado debe buscar el restablecimiento de sus bienes patrimoniales lo cual debe enmarcarse dentro de lo previsto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.

De igual manera debe entenderse que dentro de la noción de restitución sobre los derechos al goce, uso y explotación de la tierra va implícito la reparación a los daños causados, en la medida que el Estado garantice el efectivo disfrute de los derechos vulnerados, así por ejemplo el derecho al retorno, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de circulación y el derecho a la libre elección de profesión u oficio.

Así las cosas, las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

Por su parte esta Corporación en la labor de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, han dictado varios autos con el fin de observar el estado actual de la población desplazada evidenciando que se mantienen las deficiencias estructurales y coyunturales para garantizar integralmente a las víctimas del desplazamiento sus derechos de restitución y, en particular, a que les sean devueltas sus propiedades y posesiones. Para el caso que nos ocupa se expidió el auto 008 de 2009 en el que se reconocieron ciertos avances en materia de

protección a los derechos de los desplazados pero pese a ello se concluyó que el estado de cosas inconstitucional continúa, particularmente respecto a lo concerniente a los procesos de reubicación y restitución a la tierra por las comunidades desplazadas. En este auto se concluyó lo deficiente y precario que era la actual política de tierras y se ordenó a las autoridades competentes del diseño de una nueva política de tierra que contara al menos con las siguientes características:

“(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;

(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.)” (Subrayado por fuera del texto)

En concordancia con las órdenes dadas en el auto de 008 de 2009 se encargó al Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, la protección a los derechos territoriales de la población desplazada. Sin embargo no fue sino hasta la expedición de la ley 1152 de 2007 donde se encargó al INCODER del manejo de los derechos de la tierra, pese a esto dicha ley fue declarada inconstitucional por esta Corporación mediante la sentencia C-175 de 2009 por haberse omitido la consulta previa a las comunidades indígenas y afro descendientes.

En consecuencia, se expidió el decreto 3759 de 2009 que reestructuró al INCODER y le confirió todas las funciones relacionadas con la protección de los derechos sobre los predios abandonados por la población desplazada por causa de la violencia. Dispuso que para el ámbito rural, esta entidad debía promover la restitución, reubicación, adquisición, enajenación y adjudicación de tierras así como el reconocimiento de subsidios, todo esto con el objetivo de contribuir al restablecimiento de una base económica familiar, mediante el acompañamiento en la implementación de proyectos productivos integrales y sostenibles. Dentro del cúmulo de funciones encargadas al INCODER dirigidas a garantizar el acceso a las tierras se dispuso lo referente a la adjudicación y titulación de tierras en aplicación a la Ley

160 de 1994.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, tanto las disposiciones legales como internacionales en materia de desplazamiento consagran un deber de protección y restablecimiento a los derechos de esta población por parte del Estado, por ello éste como principal actor en la defensa de tales derechos debe disponer mediante las entidades encargadas el cumplimiento de los planes y programas que garanticen la reubicación y restitución de los derechos relacionados la explotación, adquisición y titulación de la tierra como principal fuente de sustento económico de aquellos que han sido obligados a causa de la violencia a abandonarlo todo.

4. El derecho a la vivienda como derecho fundamental autónomo para la población desplazada por hechos de violencia.

Paralelo a los derechos relacionados con la reubicación, adquisición y restitución y de la tierra se encuentra el derecho a la vivienda traducido en la posibilidad de contar con un hogar digno para el asentamiento de la familia.

Si bien a lo largo del desarrollo jurisprudencial se ha considerado el derecho a la vivienda digna como uno de los derechos de naturaleza económico social que prima facie no sería objeto de protección por la acción de tutela sino estuviera en conexidad con otros derechos fundamentales, la situación cambia cuando la vulneración de este derecho se concreta frente a personas de especial protección constitucional como los desplazados por lo que automáticamente éste reviste un carácter de fundamental y autónomo. En este sentido se ha pronunciado esta Corporación:

“Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (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...". 8 (Subrayado fuera del texto).

Desde luego la situación de desplazamiento conlleva el desalojo y abandono abrupto del lugar de vivienda lo que sin duda es un acontecimiento traumático que pone a prueba la estabilidad social, económica, laboral y familiar que en muchas ocasiones hace notoriamente difícil recobrar el rumbo para las personas o familias afectadas. Partiendo de este presupuesto se ha comprobado que tal situación de indefensión y debilidad impide o dificulta el cumplimiento estricto de los procedimientos administrativos diseñados para lograr restablecer los derechos vulnerados, por lo que en muchas ocasiones someter a dicha población al cumplimiento de trámites administrativos resulta excesivo y en algunos casos constituye serias barreras para el acceso a los programas de reubicación, restitución y vivienda.

De acuerdo a los planteamientos expuestos anteriormente, se puede concluir que el acceso a vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por hechos de violencia, lo que se traduce en una obligación del Estado Colombiano a diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar la satisfacción en materia de vivienda digna a dicha población, obligación que también supone un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda.

III. Caso concreto.

A consecuencia de la situación anterior solicitó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural la autorización para vender el bien inmueble adjudicado o en su defecto la reubicación en uno de mejores o iguales condiciones. Pese a dicha solicitud la entidad no respondió de manera clara y precisa a la solicitud y simplemente se limitó a mencionar que los procesos para el

acceso a terrenos para la población desplazada se hacían en la actualidad mediante convocatorias públicas, las cuales se encontraban cerradas.

El Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá decidió negar la tutela por considerar que el actor no se sometió al cumplimiento de los procedimientos administrativos diseñados para el acceso a los planes de vivienda y tierra. Por el contrario criticó que el accionante resolviera acudir a la tutela sabiendo que es un mecanismo de carácter excepcional, teniendo este otros medios alternos para lograr la protección de sus derechos que en ningún caso fueron vulnerados por la entidad demandada.

Aunque el artículo 86 de la Constitución considera la acción de tutela como un mecanismo subsidiario de defensa excepcional y pese a que la controversia está relacionada con el cumplimiento de requisitos para acceder a planes y programas de tierras por una entidad estatal, los argumentos sometidos a su conocimiento pueden ser analizados bajo este mecanismo expedito, teniendo en consideración la situación de especial protección del actor, encontrando plenamente justificada la procedibilidad de la misma. En el caso concreto quien solicita la protección a sus derechos vulnerados es un desplazado por la violencia por lo que la acción de tutela es el medio idóneo para el estudio y reconocimiento de las pretensiones solicitadas.

En el caso bajo estudio el señor Robayo solicitó al INCODER la autorización para la venta del inmueble que esta entidad había adjudicado mediante resolución 000008 del 28 de enero de 2003, a lo que respondió diciendo que el acceso a las soluciones de vivienda se configuran mediante el sistema de convocatorias públicas, por otro lado requirió que en su defecto se le reubicara en un inmueble de iguales o superiores condiciones al entregado, en relación con esto la entidad mencionó que no había cupos libres. Sin embargo en respuesta a la acción de tutela solo se pronuncia respecto de la autorización para la venta del inmueble y enumera todo un protocolo y requisitos para lograr la misma de los inmuebles previamente adjudicados, en el que se menciona entre otras cosas los requisitos que debe cumplir tanto el enajenante que desee vender como el adquirente postulado para la adquisición del inmueble.

A la luz de los hechos expuestos en la tutela, el INCODER, omitió dar una solución clara y concisa tanto a la solicitud de venta como de reubicación el inmueble abandonado por el

señor Robayo. Respecto a la autorización para la venta la misma entidad mencionó en una primera oportunidad que los procesos de adjudicación de tierra estaban sometidos a convocatorias públicas, posteriormente mencionó que contar con ella era fundamental para proceder a disponer de los derechos de dominio sobre los inmueble adjudicados: “los adjudicatarios de que se trate deberán solicitar autorización previa y expresa del INCODER para transferir su dominio, o la cesión total o parcial de todos los derechos que recaigan sobre él”, y por último modificó su respuesta diciendo que no solo era necesario la autorización sino además aportar una serie de documentos para obtener está. Ahora bien, en relación con la solicitud encaminada a lograr la reubicación en otro inmueble, la entidad de igual manera obvio una respuesta o procedimiento que diera solución al problema planteado.

Prima facie el problema planteado pareciera ser un tema de derecho de petición pero el fondo se puede evidenciar que la entidad demandada en la medida que daba respuesta a las solicitudes del actor cambiaba los procedimientos para que este pudiera acceder a las pretensiones de venta o reubicación del inmueble situación que evidentemente desencadeno en un trasgresión masiva a sus derechos fundamentales.

Los pasos administrativos a los cuales el INCODER pretendía someter al actor fueron diseñados para ser aplicados y cumplidos en situaciones de normalidad, en ninguno de sus apartes se contempló la necesidad de enajenación o venta del inmueble por abandono del mismo a causa de situaciones de violencia, por lo que la entidad desconoció la realidad en la que viven muchos colombianos que son obligados a dejarlo todo por presiones y amenazas de grupos armados como sucedió en este caso. El actor en su solicitud no requería más que de una simple autorización para realizar la venta o en su defecto la reubicación en otro, acompañado de la información suficiente para llevar a feliz término dicho proceso y poder así tener derecho a continuar con sus actividades agrícolas y disfrutar de un hogar para él y su familia superando nuevamente una segunda situación de desplazamiento.

En este orden de ideas, la entidad demandada incurrió en varias imprecisiones en sus pronunciamientos referidos al manejo para los bienes inmuebles: (i) la primera comunicación enviada no dio una respuesta manera clara y precisa respecto a la autorización para la venta del inmueble, se limito a mencionar que las fechas para las convocatorias públicas ya habían caducado, (ii) en el oficio de respuesta a la acción de tutela impetrada ató al accionante al

cumplimiento de una serie de requisitos imposibles de cumplir teniendo en cuenta su situación de abandono intempestivo de su lugar de residencia, requirió por ejemplo mencionar la persona a quien se postularía como aspirante-comprador del inmueble, lo que prácticamente lo obligaría a volver al lugar de donde fue sacado a la fuerza e identificar al posible candidato, (iii) tampoco dio respuesta a la solicitud de reubicación del inmueble acorde con la situación de desplazamiento sufrida, (iv) informó que existía un procedimiento alternativo dispuesto en el Acuerdo 210 de 2010 que reglamenta la permuta de predios abandonados por la violencia, sin embargo manifestó que el: “programa que aún se encuentra en su etapa de implementación, y para el cual en este momento no se ha asignado recursos.” y por último (v) la entidad requirió un nuevo requisito consistente el registro del inmueble en el RUPTA, sin embargo desconoció lo prescrito en el artículo 5 numeral 3 del Acuerdo 210 de 2010 que establece el acompañamiento que debe guiar el proceso de inscripción del inmueble en el RUPTA por parte del INCODER,: “Haber inscrito el bien inmueble que se pretende permutar en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA); en caso de que no se encuentre inscrito, el Incoder asistirá y acompañará al solicitante de manera inmediata el procedimiento a seguir para obtener la respectiva inscripción.” De los hechos relatados en la tutela se observa que en para el caso en concreto este procedimiento no se llevo a cabo, por el contrario se despacharon desfavorablemente las peticiones del actor y no se dio atendieron sus necesidades con el grado especial de diligencia y celeridad que debe existir en estos casos.

Todas estas actuaciones de la entidad demandada fuera de vulnerar los derechos del actor, desconocieron que el inmueble objeto de abandono se encuentra inscrito en el folio de matrícula (fl. 9) a favor del nombre del señor Robayo con limitaciones de dominio por lo cual es indispensable para la venta contar con la autorización de la entidad demandada o en su defecto garantizar la reubicación en otro.

Si bien, la exigencia de cumplir ciertos requisitos de tipo administrativos para acceder a la oferta de beneficios en materia de desplazamiento, es necesario para reglar los procesos y garantizar que solo quienes necesiten las ayudas estatales las obtenga, estos no pueden utilizarse como razones superiores para negar el acceso a los derechos fundamentales poniendo en peligro la garantía de los derechos sustanciales de los que sufren desplazamiento forzado. Es conveniente que las entidades a cargo valoren situaciones particulares de amenazas, violencia, miedo. En este sentido, el registro supone un manejo

adecuado y responsable ya que de estar inscrito o no depende el acceso a las ayudas dispuestas en materia de atención al desplazamiento forzado.

Teniendo como presupuesto, la vulneración reiterada de derechos en que incurrió el INCODER esta sala considera que pronunciarse exclusivamente sobre la autorización para la venta del inmueble es una medida inoperante y de poca conveniencia partiendo de la precaria situación en la que se encuentra el actor (más de un año de desplazamiento), por lo someterlo a los procesos alternos para contar con la autorización para la venta del inmueble sería algo engorroso, por ello se ordenará la reubicación y restitución en un predio de iguales o superiores condiciones al entregado, esto quiere decir con vocación de explotación agrícola, con el suministros básicos de agua potable, energía condiciones de habitabilidad y saneamiento básico.

En este orden de ideas, se procederá a revocar el fallo proferido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá proferido el tres (3) de septiembre de 2010 y en su lugar se amparan los derechos fundamentales del señor Manuel Ignacio Robayo Morales.

De acuerdo con lo anterior, la Sala de Revisión ordenará al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación de esta providencia proceda a reubicar y restituir los derechos sobre la tierra al señor Manuel Ignacio Robayo Morales en un predio de iguales o superiores condiciones al entregado. En este proceso de reubicación se deberán respetar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad con el fin de asegurar la plena participación de los afectados.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido el tres (3) de septiembre de 2010 por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá y en su lugar amparar los derechos fundamentales a la vivienda digna y el mínimo vital del señor Manuel Ignacio Robayo Morales.

Segundo. ORDENAR al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia reubique y restituya al señor Manuel Ignacio Robayo Morales en un predio de iguales o superiores condiciones al entregado, respetando los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad con el fin de asegurar la plena participación de los afectados.

Tercero. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre este mismo punto ver: T-740/04, T-175/05, T-1094/04, T-563/05, T-1076/05, T-882/05, T-1144/05, T-086/06 y T-468/06, entre otras.

2 Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, entre otras.

3 T-563/05

4 T-086/06

5 T-754 de 2006.

6 En esta sentencia se afirma: “La insuficiencia del Estado, se advierte en, para decir lo menos, la manera como acuden desesperadamente las personas desplazadas ante los ojos indiferentes del poder público y de la sociedad que los ignora; la exigencia en demasía de documentos, declaraciones y otras muchas formalidades que acrediten la condición de desplazado; para poder hacerse beneficiarios de la prestación de servicios y la ejecución de planes como el que aquí se debate correspondiente a la asignación de tierras”.

7 Sentencia T-821-07.

8 Cfr. T-585 de julio 27 de 2006, y T-725 de julio 22 de 2008., entre otras.