

Sentencia T-409/11

## PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación encuentra desproporcionado e improcedente exigir a las personas en situación de desplazamiento forzado, el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela, dada la situación de exclusión, debilidad y vulnerabilidad que padecen, que solo puede ser enfrentada de manera idónea y eficaz a través del amparo constitucional.

## ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA

El propósito de la atención humanitaria es brindarle a las personas víctimas del desplazamiento forzado, una asistencia mínima para que éstas alcancen unas condiciones dignas de subsistencia, a través de la satisfacción de sus necesidades básicas y que ha de ser proveída en forma inmediata y sin dilaciones, hasta alcanzar las etapas de restablecimiento económico y reubicación o retorno.

## POBLACION DESPLAZADA-Restablecimiento económico

ACCION DE TUTELA CONTRA EL INCODER-Caso en que se ordena orientar en forma clara, precisa e inequívoca a los demandantes sobre los trámites y procedimientos que les permita acceder al subsidio

Los hechos relatados demuestran que la entidad demandada no cumplió a cabalidad con su gestión de brindarle en forma oportuna a los accionantes, una asesoría clara, precisa e inequívoca sobre los trámites y procedimientos necesarios que éstos debían adelantar para acceder al subsidio que les permita desarrollar el proyecto productivo en un predio que cumpliera con los requisitos y exigencias previstos en la convocatoria pública realizada para tal fin y de esta manera cesara su situación de vulnerabilidad mediante el restablecimiento socioeconómico. No obstante lo anterior, como en el caso planteado se presenta un problema de titulación respecto del predio denominado "El Diamante" y que fue escogido por los actores para participar en la convocatoria pública adelantada por el Incoder, asunto que no es posible resolver a través de la acción de tutela, pues, de una parte, para esta clase de

controversias el ordenamiento jurídico consagró las acciones pertinentes ante la jurisdicción ordinaria y, por otra, se advierte que a los señores Beltrán Huertas, sólo les corresponde la 5/12 de hectáreas del inmueble, extensión que no permite viabilizar el proyecto productivo presentado por los beneficiarios, por cuanto éste debe ejecutarse en 10 hectáreas y no en la extensión de tierra que realmente se les adjudicó, la orden encaminada para proteger sus derechos fundamentales, consistirá en que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, por intermedio de su Directora, o quien haga sus veces, en el término de cinco (5) días siguientes a la comunicación de este fallo, proceda a orientar a los afectados, en forma clara y precisa sobre los trámites que deben realizar para escoger el predio adecuado por sus características y dimensiones a fin de acceder e implementar el proyecto productivo que permita su estabilización socioeconómica. Una vez se haya escogido el predio con las particularidades señaladas, el Incoder deberá ubicar de manera preferencial y rápida en el orden de asignación de los subsidios de tierras a los actores.

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL-Orden de verificar las condiciones en que se encuentran las familias de los demandantes para coordinar la ayuda que necesitan

Consecuentemente con lo anterior, mientras se les realiza la adjudicación del predio para desarrollar el proyecto productivo, se ordenará, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, verifique las condiciones en que se encuentran las familias de los afectados para coordinar, en caso de requerirse, la provisión de alimentos, agua potable, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia necesarios para atenuar su situación, hasta tanto logren una estabilidad socioeconómica.

Referencia: expediente T-2.871.932

Demandados: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué el 21 de septiembre de 2010, mediante el cual se revocó parcialmente el fallo dictado por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué el 18 de agosto de 2010, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Diego Alvarado, en calidad de Procurador II Judicial Ambiental y Agrario, en representación de los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Incoder y Acción Social.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 31 de enero de 2011, proferido por la Sala de Selección N° Uno y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

El 3 de agosto de 2010, el señor Diego Alvarado en calidad de Procurador II Judicial Ambiental y Agrario, en representación de los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego presentó acción de tutela contra el Incoder y Acción Social, por una presunta violación de los derechos fundamentales a la vida en conexidad con la integridad personal, el derecho a la seguridad personal, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la paz y a la igualdad, los cuales, en su opinión, están siendo vulnerados con base en los siguientes:

#### 2. Hechos

\* Los señores Reina Rosa Gallego López y su hijo Jhoan Pinedo Gallego, se contactaron con

los vendedores de un predio denominado “El Diamante”, señores Guillermo y Julio Rozo Beltrán Huertas, y les manifestaron el deseo de participar en la convocatoria pública SIT 02 de 2008, adelantada por el Incoder con el propósito de obtener un subsidio integral de tierras para la adquisición total de un inmueble para desarrollar un proyecto productivo y les informaron los requisitos y documentos que exigían para poder ser beneficiarios del mencionado subsidio.

\* Los señores Gallego López y Pineda Gallego, en calidad de desplazados, se postularon para la convocatoria mencionada.

\* El 26 de mayo de 2009, mediante Resolución N° 677 de 2009, el Incoder les adjudicó el subsidio de tierra, para la adquisición del predio denominado “El Diamante”, ubicado en la vereda Patiburry, jurisdicción del municipio de Villahermosa, Departamento del Tolima.

\* Una vez realizados los estudios pertinentes para viabilizar la negociación, el señor Julio Rozo Beltrán manifestó que recibió del Incoder, una autorización para escriturar y entregar la finca a la señora Reina Rosa Gallego López y a su hijo Jhoan Pineda Gallego indicando que en el término de 30 a 90 días le sería cancelado el valor del inmueble; hecho éste que después de 11 meses no ha ocurrido.

\* El Incoder señaló que los señores Julio Rozo y Guillermo Beltrán Huertas, deben realizar la inscripción de la escritura pública en el respectivo folio de matrícula para poder realizar el primer desembolso de dinero del subsidio.

\* Casi un año después de la adjudicación, el Incoder aún no les ha suministrado a los señores Gallego López y Pineda Gallego el subsidio para desarrollar el proyecto productivo, por lo que no han podido trabajar la finca como es debido, ya que no cuentan con los recursos económicos para poderla explotar, y pagar el préstamo que adquirieron para comprar los

insumos. Por esta razón su situación personal y económica se torna cada día más penosa.

\* Luego de varios requerimientos por parte de las familias beneficiarias para la entrega efectiva del proyecto productivo y la escrituración del predio, el Incoder les comunicó que después de estudiar minuciosamente los documentos aportados por los vendedores para realizar el primer desembolso del subsidio, se observó una serie de irregularidades relacionadas con la titularidad de la propiedad del predio, ya que existe una comunidad sobre el mismo, y esa información no concordaba con la presentada inicialmente por los beneficiarios.

\* El Incoder, les informó que iniciaría los trámites pertinentes para obtener la revocatoria directa de la Resolución N° 677 de mayo 26 de 2009 al considerar que habían hecho uso de medios fraudulentos para obtener la expedición del acto administrativo de adjudicación, lo cual según los señores Gallego López y Pineda Gallego, no es cierto, pues nunca existió una conducta ilegal, sino un estudio negligente de los documentos por parte del Incoder.

### 3. Oposición a la demanda de tutela

Mediante auto de fecha 3 de agosto de 2010, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué admitió la demanda y corrió traslado de la misma a las entidades demandadas, para que se ejerciera su derecho de defensa.

#### 3.1. Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, Acción Social, por medio de apoderada, se opuso a la prosperidad de la acción de tutela con base en las siguientes razones:

\* La entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego por cuanto ha realizado, dentro del marco de su

competencia, todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo estipulado en la ley.

\* Señala que a la señora Rosa Reina Gallego López se le han suministrado varias ayudas humanitarias y ha recibido algunos beneficios institucionales como capacitaciones y la afiliación en salud al régimen subsidiado en Cafesalud EPS-S.

\* Acción Social no tiene dentro de sus funciones la de administrar recursos para subsidio de vivienda, adjudicación de tierras, proyecto para reestablecimiento, sino que coordina con las entidades ejecutoras, la atención de la población en situación de desplazamiento, a quienes les corresponde dar trámite directo de las solicitudes de los desplazados.

### 3.2. Respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

El Incoder, a través de la “Coordinadora de la Oficina Asesora Jurídica” dio respuesta a la acción de tutela, en los siguientes términos:

\* Los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego se presentaron en la convocatoria pública SIT-02 de 2008 adelantada por dicha entidad, con el propósito de obtener un subsidio integral de tierras para la adquisición total de un inmueble con el fin de desarrollar un proyecto productivo, por lo que debían allegar el título de propiedad del predio que deseaban adquirir, certificado de tradición y libertad y una declaración juramentada de los propietarios y de los aspirantes, especificando el precio y las condiciones de pago convenidas.

\* El Incoder no es la entidad encargada de comprar el inmueble, toda vez que son los mismos aspirantes quienes se encargan de escoger el predio y realizar el negocio jurídico con los vendedores, el cual es cancelado por la entidad, una vez que ésta apruebe el proyecto

presentado por los postulantes. Posteriormente se realiza el primer desembolso del subsidio integral para la compra de las tierras, a favor de los beneficiarios que participaron en las convocatorias públicas.

\* La señora Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, presentaron a la entidad, el folio de matrícula No. 364-0011257, en el cual los señores Guillermo Beltrán Huertas y Julio Rozo Beltrán Huertas, aparecían como los únicos propietarios de las diez (10) hectáreas que conformaban el predio denominado “El Diamante”.

\* Con base en estos documentos, la entidad expidió la Resolución N° 677 de mayo 26 de 2009, por medio de la cual asignó el subsidio integral para la compra total del predio “El Diamante” identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 364-0011257.

Una vez realizado el negocio de compraventa celebrado entre la señora Reina Rosa Gallego López, Jhoan Arnulfo Pineda Gallego y los señores Beltrán Huertas sobre el predio “El Diamante”, el Incoder solicitó la inscripción de la escritura pública en el respectivo folio de matrícula, con el fin de perfeccionar el negocio jurídico y así generarle el primer desembolso de dinero a los vendedores del inmueble. Dicho trámite permitiría que la familia beneficiaria fuera propietaria del predio que seleccionó y en el que se iría a desarrollar el proyecto productivo propuesto.

Cuando se estaba ejecutando dicho trámite, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Líbano Tolima le comunicó a los señores Beltrán Huertas que el predio “El Diamante” figuraba con dos folios de matrícula inmobiliaria referenciados con los N°s 364-0011257 y 364-00021-397 y que el último folio era aclaratorio del primero, pues ellos no eran los plenos propietarios del predio, por cuanto sus derechos se limitan a unas cuotas partes sobre el mismo.

\* En virtud de lo anterior, para el Incoder no es viable la adquisición hecha por la señora Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, pues el proyecto productivo que

presentaron a la entidad requiere de 10 hectáreas de tierra y no es posible desarrollarlo en 5/12 hectáreas, que es lo que realmente adquirieron los participantes.

\* Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la entidad solicita que se deniegue la presente acción de tutela porque no se demuestra la consumación de un perjuicio irremediable por parte del Incoder.

#### 4. Pruebas que obran en el expediente

\* Copia de la petición de fecha 11 de mayo de 2010, presentada por la señora Reina Rosa Gallego López a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, mediante la cual informa sobre la problemática presentada.1

\* Copia de la petición de fecha 11 de mayo de 2010, presentado por el señor Julio Rozo Beltrán Huertas a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, por medio de la cual informa la problemática.2

\* Copia del oficio No. 20092179303 emitido por la Subdirección de Gestión y Desarrollo Productivo del Incoder el 11 de mayo de 2009, dirigido al Personero del municipio de Palocabildo (Tolima), mediante el cual informa sobre el estado del Proyecto TOL-027.3

\* Copia del oficio No. 20102110709 presentado por la Subdirección de Gestión y Desarrollo Productivo del Incoder a los beneficiarios del Proyecto TOL-027, por medio del cual se informa sobre la actuación de Revocatoria Directa de la Resolución 677 de 2009.4

\* Copia del oficio, emitido por los beneficiarios del Proyecto TOL-027, dirigido a la Subdirección de Gestión y Desarrollo Productivo del Incoder, por medio del cual rinden los descargos correspondientes en cuanto a la actuación administrativa de revocar la Resolución No. 677 de mayo 26 de 2009.5

\* Copia del oficio No. 20102119064, presentado por la Subdirección de Gestión y Desarrollo Productivo del Incoder, a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, por

medio del cual se informa sobre la respuesta que se emitirá sobre los descargos presentados por los beneficiarios respecto de la actuación de revocatoria directa de la Resolución N° 677 de 2009.6

\* Copia del Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 364-0011257.7

\* Copia del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 364-0021-397.8

\* Copia del Oficio de fecha 25 de agosto de 2009 remitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Líbano al señor Julio Rozo Beltrán Huertas.9

\* Copia del Oficio No. 20102121528 a través del cual se solicita a la señora Reina Rosa Gallego y su familia el consentimiento expreso para revocar la resolución N° 677 de mayo 26 de 2009.10

\* Copia de los términos de referencia de la Convocatoria Pública SIT-02-2008.11

## ii. Decisiones judiciales

### 1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 18 de agosto de 2010, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, concedió el amparo solicitado por el señor Diego Alvarado en calidad de Procurador II Judicial Ambiental y Agrario, en representación de los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego por las siguientes razones:

\* Los señores Gallego López y Pineda Gallego, son personas víctimas del desplazamiento interno, que los hace sujetos de especial protección y es prioridad del Estado, adoptar medidas necesarias para que cese la trasgresión a sus derechos fundamentales, debido a que se encuentran en una situación de vulnerabilidad e indefensión.

\* La revocatoria de la Resolución N° 677 de 2009 expedida por el Incoder, que concede la adjudicación del predio denominado “El Diamante”, ocasionaría la vulneración de los derechos fundamentales de los beneficiarios y los pondría ad portas de ser despojados no solamente de un predio adjudicado, sino de la posibilidad de solucionar sus necesidades

básicas para poder así, salir de la situación de desplazamiento en que se encuentran, todo lo anterior por la negligencia e improvisación del Incoder, entidad que no tuvo la previsión de realizar el estudio del proceso en debida forma.

\* El Incoder como consecuencia de su error en la adjudicación del predio denominado “El Diamante” a los señores Gallego López y Pineda Gallego y a sus familias, está en el deber de proporcionarles la explotación temporal de otro predio, con el fin de no vulnerarles los derechos invocados.

## 2. Impugnación

El 26 de agosto de 2010, la Coordinadora de la Oficina Asesora Jurídica del Incoder, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, por las siguientes consideraciones:

\* En este caso no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permita la procedencia de la acción de tutela.

\* La acción de tutela es un mecanismo judicial establecido para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, cuando estos son vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o por un particular.

\* Posee el carácter residual o subsidiario lo que significa que no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, excepto que ésta se utilice como mecanismo transitorio con la finalidad de evitar un perjuicio irremediable.

\* Los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego presentaron a la

entidad los títulos de propiedad del predio que pretendían obtener, una declaración juramentada de los compradores y propietarios especificando el precio y las condiciones de pago convenidas y un certificado de tradición y libertad.

\* Los participantes al parecer habían aportado todos los documentos en orden, pues en el folio de matrícula N° 364-0011257 que presentaron, se consignaba que los únicos propietarios de las diez (10) hectáreas de tierra que comprendía el predio “El Diamante” eran los señores Beltrán Huertas.

\* Al momento de registrarse la escritura pública No. 1824 del 25 de junio de 2009 en la Notaría Tercera del Círculo de Ibagué, la Oficina de Instrumentos Públicos de Líbano (Tolima) le comunicó a los señores Beltrán Huertas que existía otro folio de matrícula del predio “El Diamante” en el que se aclaraba la de propiedad del mismo, es decir que ellos no son los únicos propietarios de las diez (10) hectáreas de tierras, sino solamente de 5/12 hectáreas del predio, por lo que existen seis comuneros más y un tercero que aparecen como propietarios de las 7/12 hectáreas restantes en el folio de matrícula inmobiliaria No. 364-00021-397.

\* Por lo anterior el Incoder inició el procedimiento de revocatoria directa de la Resolución N° 677 de mayo 26 de 2009, solicitándoles a los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego su consentimiento expreso para revocar dicha resolución, por cuanto uno de los requisitos para obtener el subsidio, es que el predio debe ser comprado en su totalidad, y no por cuotas. Como consecuencia de ello, los beneficiarios no pueden adelantar el proyecto productivo que los hizo adjudicatarios del inmueble, toda vez que se encuentra viciada la totalidad del proceso, por cuanto no se cumplieron los requisitos establecidos en los pliegos de las condiciones de la convocatoria.

\* En este orden de ideas, no es posible endilgarle responsabilidad al Incoder por las

irregularidades y anomalías que se presentaron con relación al dominio del inmueble, pues la entidad al conceder el subsidio integral para la compra del predio “El Diamante” se basó en los documentos aportados por la familia, esto es, el folio de matrícula inmobiliaria No. 364-011-257, documento que no revela que exista un folio de matrícula adicional con un N° diferente como lo es el folio No. 364-00021-397 que contiene la situación real de las escrituras inscritas en el mismo predio y en el que tampoco se hace referencia a la existencia del primero.

\* El Incoder sostiene que no ubicó a la señora Reina Rosa y su núcleo familiar en el predio “El Diamante”, por consiguiente, no resulta viable utilizar el concepto de reubicación ya que no se podría reubicar a quien no fue ubicado.

Por lo expuesto, la entidad asevera que no vulneró los derechos fundamentales de los postulantes.

### 3. Decisión de segunda instancia

El 21 de septiembre de 2010 la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué, revocó parcialmente la decisión proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué bajo las siguientes consideraciones:

-La acción de tutela impetrada a favor de los señores Gallego López y Pineda Gallego es improcedente, pues no se probó dentro del plenario un hecho cierto e indiscutible que vulnerara sus derechos fundamentales.

En este orden de ideas el Incoder no actuó de manera arbitraria ante las irregularidades halladas al momento de la inscripción de la escritura pública No. 1824 del 25 de junio de 2009, debido a que la misma obedece al especial cuidado que se exige en el manejo de los recursos públicos.

-Bajo este contexto deberá revocarse la orden proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué en el sentido de ordenar al Incoder que adelante todas las acciones administrativas y presupuestales para la reubicación de la señora Reina Rosa Gallego López, Jhoan Arnulfo Pineda Gallego y sus familias en un predio que les permita su estabilización

socioeconómica.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

#### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Problema jurídico

El Procurador II Judicial, Ambiental y Agrario para el Tolima interpuso acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de la señora Rosa Reina Gallego López y su hijo Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, en calidad de familias desplazadas, las cuales fueron beneficiarias con la adjudicación de un subsidio para la adquisición de un predio y la implementación de un proyecto productivo.

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta, le compete a esta Sala de Revisión determinar si el Incoder vulneró los derechos fundamentales invocados por el accionante, al adjudicar a unos desplazados un predio con el propósito de desarrollar un proyecto productivo, y posteriormente iniciar los trámites de la revocatoria directa de la Resolución N° 677 de 2009, porque el predio no cumplía con los requisitos establecidos en los pliegos de la Convocatoria Pública SIT-02-2008.

La Sala, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia de esta Corporación relacionada con la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados, en segundo lugar, desarrollará el tema concerniente a las ayudas humanitarias que se le brindan a las personas en situación de desplazamiento forzado, conducentes al restablecimiento socioeconómico, para luego resolver el caso concreto.

#### 3. Procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Reiteración Jurisprudencial

El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela procederá cuando no

exista otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta Corporación en múltiples pronunciamientos<sup>12</sup> ha señalado la procedencia de la acción de tutela como el mecanismo apropiado para solicitar el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Lo anterior, en consideración a que son personas que se encuentran en una situación dramática, porque se vieron obligados a abandonar de manera intempestiva su residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro sitio, para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno.

La Corte Constitucional reiteradamente ha sostenido que ante la situación de fragilidad en que se encuentra la población en situación de desplazamiento, el mecanismo eficaz que procede para proteger sus derechos fundamentales, es la acción de tutela.

La Corte en Sentencia T-821 de 2007<sup>13</sup>, señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción”.<sup>14</sup>

Así las cosas, esta Corporación encuentra desproporcionado e improcedente exigir a las personas en situación de desplazamiento forzado, el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela, dada la situación de exclusión, debilidad y vulnerabilidad que padecen, que solo puede ser enfrentada de manera idónea y eficaz a través del amparo constitucional.

#### 4. Atención humanitaria de emergencia

El artículo 13 de la Constitución Política resalta la obligación que tiene el Estado de proteger

de manera preferente a las personas que por su condición física, mental o económica, se encuentren en situación de debilidad manifiesta como lo es la población en situación de desplazamiento. En este sentido, el Estado debe suministrarle a la población en situación de desplazamiento, por medio de la autoridad competente, ayudas humanitarias de manera inmediata y urgente, pues, de no ser así, se generaría la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de los desplazados.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece que las ayudas humanitarias son el conjunto de acciones destinadas a garantizar la atención humanitaria de emergencia, con el fin de asistir, socorrer y apoyar a la población en situación de desplazamiento, en la atención de sus necesidades básicas y dichas ayudas subsisten hasta cuando los desplazados se encuentren en condiciones de alcanzar su autosostenimiento por medio de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico.

Por lo anterior, el propósito de la atención humanitaria es brindarle a las personas víctimas del desplazamiento forzado, una asistencia mínima para que éstas alcancen unas condiciones dignas de subsistencia, a través de la satisfacción de sus necesidades básicas y que ha de ser proveída en forma inmediata y sin dilaciones, hasta alcanzar las etapas de restablecimiento económico y reubicación o retorno.

Al respecto, esta Corporación en sentencia T- 025 de 0415 señaló,

“ Es obligación del Estado de garantizar los derechos es respecto de todos los ciudadanos, empero esta obligación apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incursos en una situación especial de indefensión ocasionada, en este caso, por el desarraigo de sus condiciones de vida en razón al conflicto armado o la violencia generalizada. Esta situación particular genera el ‘derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 13 superior, obligación, reconocida tanto en el ordenamiento nacional como en el internacional, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas duraderas y prontas, que garanticen ‘la atención necesaria para reconstruir sus vidas, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes que padecen hayan

sido superadas y la urgencia extraordinaria cese, esto es, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual.

## 5. Restablecimiento socioeconómico para la población desplazada

La Ley 387 de 1997 establece que el desplazamiento se divide en tres etapas, las cuales son: (i) momentos previos al desplazamiento, (ii) el desplazamiento como tal, y (iii) cuando se produce el retorno o la reubicación de los desplazados.

En el momento en que se produce el desplazamiento interno, los afectados se ven obligados a abandonar su domicilio y su lugar de trabajo, entre otros. En algunos casos estas personas, en el lugar de origen, habían logrado desarrollar un modus vivendi a través de determinadas actividades productivas que fueron abruptamente frustradas como consecuencia del desplazamiento. Por ello esta Corporación ha considerado que ante este fenómeno, es deber del Estado brindarles capacitación y asesoría para que puedan alcanzar un nuevo rol en el mercado laboral en el lugar al que se desplazaron.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Nacional debe impulsar acciones y medidas tendientes a generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentimiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas acciones permitirán el acceso directo de la población en situación de desplazamiento a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad

Social.

Respecto de los proyectos productivos, éstos constituyen no sólo una alternativa para la generación de ingresos y empleo de las personas en situación de desplazamiento, toda vez que mediante su ejecución se puede lograr el restablecimiento económico de los integrantes de las comunidades vinculadas al mismo, sino que también es una forma para garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de las personas que se han visto afectadas por este flagelo social.

En este programa, se deben tener en cuenta las disposiciones en materia de acceso a la vivienda, proyectos productivos, educación y salud, proyectos de generación de ingresos, por cuanto todos ellos hacen parte integral del componente de restablecimiento socioeconómico, y en el evento en que falte alguno de ellos no podría considerarse que el proceso de restablecimiento se esté ejecutando de manera cabal y efectiva.

Precisamente, la Corte en sentencia T-602 de 200316 consideró que el restablecimiento socioeconómico consiste en “el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por (I) el acceso a la tierra, (II) el empleo en condiciones dignas, (III) el acceso a soluciones de vivienda, (IV) la integración social, (V) la atención médico asistencial integral, (VI) la nutrición adecuada, (VII) la restauración de los activos comunitarios, (VIII) la reconstitución de las comunidades, (IX) el acceso a la educación, (X) la participación política efectiva, y (XI) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social,

o, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación.”

## 6. Caso concreto

En el trámite de la acción de tutela que se examina, el Procurador II Judicial Ambiental y Agrario invocó como vulnerados los derechos a la vida en conexidad con la integridad personal, el derecho a la seguridad personal, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la paz y a

la igualdad de los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, quienes son sujetos de especial protección por su calidad de personas desplazadas.

Frente a la cuestión dilucidada, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela instaurada por el señor Diego Alvarado en calidad de Procurador II Judicial Ambiental y Agrario, resulta procedente con el fin de proteger eficaz y oportunamente los derechos fundamentales amenazados.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué resolvió revocar la decisión proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué al considerar que el Incoder al no suministrarles a los señores Gallego López y Pineda Gallego el subsidio para la adquisición del predio denominado “El Diamante”, no actuó de manera arbitraria dadas las inconsistencias que se observaron en la titulación del mencionado predio.

Del análisis del acervo probatorio, la Sala encuentra que los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego son personas desplazadas, que se postularon y fueron beneficiarios en la Convocatoria Pública SIT-02 del año 2008, adelantada por el Incoder y destinada a la población en situación de desplazamiento. La entidad les adjudicó un subsidio para la adquisición de un inmueble denominado “El Diamante” ubicado en la vereda Patiburri, jurisdicción del municipio de Villahermosa en el departamento del Tolima.

Entre los requisitos exigidos en la Convocatoria Pública SIT-02-08, se establecieron entre otros “...la ficha resumen del proyecto, copia auténtica del título de propiedad del predio que se pretende adquirir, certificación de tradición y libertad del predio que se pretende adquirir, declaración juramentada de los compradores y el propietario del predio en que se especifique el precio y las condiciones de pago convenidas.<sup>17</sup>”.

La señora Reina Rosa Gallego López y su hijo Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, allegaron los documentos requeridos en la Convocatoria SIT-02-08. En la etapa de evaluación, calificación y selección de proyectos, el Incoder señaló que con base en el folio de matrícula inmobiliaria No. 364-011-257 presentado por la señora Reina Rosa Gallego López y su hijo Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, el predio propuesto cumplía con los requisitos exigidos en la Convocatoria mencionada.

Bajo la anterior consideración, el 26 de mayo de 2009, el Incoder, expidió la Resolución No.

677 de 2009 por medio de la cual les adjudicó a los señores Gallego López y Pineda Gallego, el subsidio integral para la compra del predio “El Diamante”.

Una vez suscrito el contrato de compraventa del inmueble “El Diamante” por parte de los señores Reina Rosa Gallego López, Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, Julio Rozo Beltrán Huertas y Guillermo Beltrán Huertas, el Incoder, le solicitó a los señores Beltrán Huertas, la inscripción de la escritura pública en el respectivo folio de matrícula para poder realizar el primer desembolso.

En cumplimiento de dicho trámite, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Líbano Tolima, le informó a los vendedores, que el predio “El Diamante” contaba con dos folios de matrícula inmobiliaria, a saber: el N° 364-0011257 y el N° 364-00021-397. Este último expedido como aclaratorio del primero y en el que se refleja la situación real de propiedad del inmueble. En el se constata que los señores Beltrán Huertas no son los únicos propietarios del bien y que sus derechos se limitan a unas cuotas partes del predio (5/12 hectáreas) y el área restante la comparten con seis (6) herederos más y un tercero. Por lo expuesto, el Incoder, inició los trámites de revocatoria de la Resolución N° 677 de mayo 26 de 2009.

Los hechos relatados demuestran que la entidad demandada no cumplió a cabalidad con su gestión de brindarle en forma oportuna a los señores Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego, una asesoría clara, precisa e inequívoca sobre los trámites y procedimientos necesarios que éstos debían adelantar para acceder al subsidio que les permita desarrollar el proyecto productivo en un predio que cumpliera con los requisitos y exigencias previstos en la convocatoria pública realizada para tal fin y de esta manera cesara su situación de vulnerabilidad mediante el restablecimiento socioeconómico.

No obstante lo anterior, como en el caso planteado se presenta un problema de titulación respecto del predio denominado “El Diamante” y que fue escogido por los señores Rosa Reina Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego para participar en la convocatoria pública adelantada por el Incoder, asunto que no es posible resolver a través de la acción de tutela, pues, de una parte, para esta clase de controversias el ordenamiento jurídico consagró las acciones pertinentes ante la jurisdicción ordinaria y, por otra, se advierte que a los señores Beltrán Huertas, sólo les corresponde la 5/12 de hectáreas del inmueble, extensión que no

permite viabilizar el proyecto productivo presentado por los beneficiarios, por cuanto éste debe ejecutarse en 10 hectáreas y no en la extensión de tierra que realmente se les adjudicó, la orden encaminada para proteger sus derechos fundamentales, consistirá en que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, por intermedio de su Directora, o quien haga sus veces, en el término de cinco (5) días siguientes a la comunicación de este fallo, proceda a orientar a los señores Gallego López y Pineda Gallego, en forma clara y precisa sobre los trámites que deben realizar para escoger el predio adecuado por sus características y dimensiones a fin de acceder e implementar el proyecto productivo que permita su estabilización socioeconómica.

Una vez se haya escogido el predio con las particularidades señaladas, el Incoder deberá ubicar de manera preferencial y rápida en el orden de asignación de los subsidios de tierras a los señores Gallego López y Pineda Gallego.

Consecuentemente con lo anterior, mientras se les realiza la adjudicación del predio para desarrollar el proyecto productivo, se ordenará, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, verifique las condiciones en que se encuentran las familias de los señores Rosa Reina Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego para coordinar, en caso de requerirse, la provisión de alimentos, agua potable, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia necesarios para atenuar su situación, hasta tanto logren una estabilidad socioeconómica.

De acuerdo con lo expresado, queda claro que esta Sala de Revisión comparte a cabalidad la decisión adoptada por el ad quem respecto del presente asunto, motivo por el cual prohijará los argumentos que la sustentan, sucintamente explicados en el acápite correspondiente.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué,

el 21 de septiembre de 2010, por las razones y en los términos de esta sentencia.

Segundo.- ORDENAR a la Directora del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- o a quien haga sus veces, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a orientar en forma clara y precisa a los señores Reina Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego sobre los trámites que deben realizar para escoger el predio adecuado, por sus características y dimensiones, a fin de acceder e implementar el proyecto productivo que permita su estabilización socioeconómica.

Tercero.- ORDENAR a la Directora del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- o a quien haga sus veces, que una vez los señores Rosa Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego hayan escogido el predio correspondiente, los ubique de manera preferencial y rápida en el orden de asignación de los subsidios de tierras, para efectos de darle cumplimiento a la presente decisión.

Cuarto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, verifique las condiciones en que se encuentran las familias de los señores Rosa Reina Gallego López y Jhoan Arnulfo Pineda Gallego para coordinar, en caso de requerirse, la provisión de alimentos, agua potable, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia necesarios para atenuar su situación, hasta tanto logren una estabilidad socioeconómica.

Quinto.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 2.

2 Folio 3.

3 Folios 4 y 5.

4 Folios 6-12.

5 Folios 13-17.

6 Folios 18 y 19.

7 Folios 101, 104 y 105.

8 Folios 102 y 103.

9 Folios 100.

10 Folios 93-98.

11 Folios 136-165.

12 Ver entre otras, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-985 de 2003, T-740 de 2004, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, T-1144 de 2005 T-086 de 2006, T-496de 2007 y T-821 de 2007.

13 M.P.Catalina Botero Marino.

14 Sentencia T-821 de cinco (05) de octubre de 2007, M. Catalina Botero Marino.

15 Sentencia T-025 de veintidós (22) de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Sentencia T-602 de veintitrés (23) de julio de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

17 Folio 185.