

Sentencia T-558/15

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA DE VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedencia de segunda acción de tutela interpuesta por el accionante, por tratarse de sujeto de especial protección constitucional y por la deficiencia que presenta el orden jurídico para la defensa de sus derechos fundamentales y los de su familia

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Impacto sobre los pueblos indígenas/DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS Y A LA ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Legislación nacional y legislación internacional

Desde mediados de los años noventa, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional han expedido leyes y decretos para prevenir, atender y reparar las consecuencias del desplazamiento forzado. Así mismo, la comunidad internacional ha adoptado instrumentos vinculantes y no vinculantes con el fin de orientar a los Estados en la respuesta a este fenómeno. La Corte Constitucional, por su parte, ha revisado diversos casos de tutela donde actuaron personas en situación de desplazamiento forzado y ha resuelto varias acciones públicas de inconstitucionalidad que cuestionaron el diseño del marco legal aplicable.

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS Y A LA ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Jurisprudencia constitucional

PUEBLO INDIGENA YANAICONA-Historia, características y los impactos de la violencia

El pueblo indígena Yanacona tiene una relación multidimensional con el territorio que comprende, como mínimo, los siguientes campos: (i) espiritual (le rinden culto a la naturaleza y buscan su máxima preservación); (ii) histórico (es el lugar donde vivieron y fueron enterrados sus ancestros), y (iii) cultural (sus tradiciones laborales, educativas, musicales, gastronómicas, medicinales y sociales fueron desarrolladas sobre la base de sus características geográficas y geológicas). En esta medida, su supervivencia física y cultural depende fuertemente de su permanencia en los espacios que habitan desde antes de la

colonia, o desde hace varias generaciones cuando se agruparon en los más recientes cabildos y comunidades, toda vez que estos espacios son referentes y pilares de todo lo que saben y valoran, mas no simples extensiones de tierra o fuentes de recursos naturales. La violencia y, específicamente, el desplazamiento forzado que los ha despojado de sus tierras, o que los ha obligado a abandonarlas, los ha separado de su territorio y, por ende, los ha llevado un paso más cerca de su extinción, pues a diferencia de otros grupos humanos, el daño que han sufrido es difícilmente reparable sino es mediante su retorno digno y seguro al lugar que les pertenece.

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS, A LA ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA Y AL MINIMO VITAL-Orden a INCODER adjudicar y hacer entrega efectiva de lote e inmueble al accionante y a su familia victimas del desplazamiento forzado y miembros del pueblo indígena Yanacona

Una víctima indígena del desplazamiento forzado que no puede retornar a su territorio histórico tradicional, tiene derecho a ser reubicada de manera adecuada, efectiva y rápida en otro lugar del territorio nacional en condiciones de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad. Para esto, es necesario obtener su consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con sus propias formas de consulta y decisión, y ofrecerle tierras de la misma calidad, extensión y estatus jurídico a aquellas que tenía antes, con el fin de que pueda alcanzar su estabilidad socioeconómica y superar la condición de desplazamiento forzado. En este sentido, una entidad que tarda más de un año en adjudicarle a una de estas personas el predio que ya fue determinado y que requiere para realizar su proyecto productivo argumentado que se encuentra haciendo las gestiones necesarias para tal efecto, vulnera su derecho fundamental a la restitución de tierras, a la estabilización socioeconómica y al mínimo vital, toda vez que mientras esto sucede, la persona continúa empobreciéndose, aculturizándose y afrontando serias dificultades para garantizar su mínimo vital y el de su familia.

Referencia: Expedientes T-4926252

Acción de tutela presentada por el señor Gabriel Ijaji Quevedo contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER –.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previas al cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, el veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014) y, en segunda instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales, el nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por el señor Gabriel Ijaji Quevedo contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder[1] –, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales y los de su familia a la restitución de tierras, a la estabilización socioeconómica y al mínimo vital.

El proceso de referencia fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional, mediante Auto del veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)[2].

### I. DEMANDA Y SOLICITUD

La Sala estudia el caso de una familia indígena víctima del desplazamiento forzado que después de ser reubicada solicitó la adjudicación de un nuevo predio porque no ha podido desarrollar su proyecto productivo en el terreno donde reside actualmente, toda vez que el disfrute de este se ha visto perturbado por una ocupadora de hecho, cuya posesión es anterior a la adjudicación del lote respectivo y que, por tal razón, no puede ser desalojada.

1. El accionante funda la solicitud de tutela en los siguientes hechos

1.2. Los Ijaji fueron seleccionados por el Comité Especial de Desplazados como beneficiarios del subsidio integral previsto en la Ley 812 de 2003[6] y, por orden de la Resolución No. 3032 del veintisiete (27) de noviembre de dos mil siete (2007), fueron reubicados junto a otras doce (12) familias en un predio localizado en la vereda Los Juanes en el municipio de Buena Vista, Quindío, para desarrollar sus proyectos productivos[7].

1.3. Específicamente, les correspondió una parcela en la Hacienda Maracaibo, donde intentaron desarrollar el mencionado proyecto con el fin de asegurar su auto sostenimiento. Sin embargo, dadas las características del suelo y la afectación de interés ambiental que recaía sobre una porción del terreno, no pudieron cultivar sus productos, ni acceder a los servicios públicos domiciliarios.

1.4. Como consecuencia de lo anterior, en el año (2009) los Ijaji y las demás familias afectadas interpusieron una acción de tutela solicitando una nueva reubicación. Los jueces de primera y segunda instancia que conocieron de su caso, concedieron el amparo y ordenaron su traslado[8].

1.5. Dando cumplimiento a dichas decisiones, el Incoder expidió las Resoluciones 142 del diez (10) de septiembre de dos mil diez (2010) y 031 del veintiocho (28) de octubre de dos mil once (2011). Allí dispuso la reubicación de los accionantes en un lote ubicado en la Hacienda Santa Helena en el municipio de Viterbo, Caldas, y procedió a hacerles la entrega de los insumos necesarios para que iniciaran sus proyectos productivos[9].

1.6. A la familia Ijaji le fue asignada la parcela No. 11 dentro del lote No. 1. Sin embargo, pese a que dicho inmueble cuenta con una vivienda y un área para el desarrollo de actividades agrícolas, no han podido iniciar su proyecto productivo porque (i) las condiciones del terreno no se los permiten, y (ii) allí se encuentra una ocupante de hecho, quien reclama tener derecho sobre el predio.

1.7. Durante el dos mil once (2011), el accionante le solicitó repetidamente a la administración municipal que adelantara las acciones correspondientes para hacer cesar la mencionada perturbación[10]. Sin embargo, esto no fue posible porque la ocupación es anterior a la fecha de adjudicación del inmueble y ya caducó la acción posesoria[11].

1.8. Agotada esta vía, y en compañía de la Defensoría del Pueblo, el señor Ijaji acudió

directamente ante el Incoder denunciando que le habían entregado un terreno con ocupantes de hecho y que, además, no era apto para la realización de su proyecto productivo, ni era del tamaño que le prometieron[12].

1.9. Después de una visita técnica, el veintisiete (27) de noviembre de dos mil doce (2012) el Incoder le propuso una nueva reubicación en el lote No. 6, ubicado dentro de la misma Hacienda[13]. Finalmente, en el mes de julio del año dos mil catorce (2014), las partes acordaron que la reubicación se realizaría en el lote No. 7, permitiéndole al actor continuar con la vivienda construida en el lote No. 1, toda vez que el 7 carecía de un lugar de habitación[14].

1.10. Sin embargo, para la fecha en que fue interpuesta la acción de tutela, no se habían iniciado los trámites respectivos y el accionante tenía que trabajar en fincas vecinas; labor que él definió como inconstante e insuficiente para asegurar su mínimo vital y el de su familia.

1.11. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, el nueve (9) de diciembre de dos mil catorce (2014), el señor Gabriel Ijaji Quevedo presentó la acción de amparo objeto de revisión, solicitándole al juez constitucional que le ordenara al Incoder realizar los trámites administrativos necesarios para adjudicarle de manera inmediata el lote No. 7 de la hacienda Santa Helena.

## 2. Respuesta de la entidad accionada

2.1. El veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), el coordinador del grupo de representación judicial del Incoder solicitó que no se concediera el amparo reclamado. Explicó que la entidad ya había iniciado los trámites para adjudicar el lote No. 7 y que no era conveniente acelerar el proceso de adjudicación, pues era necesario respetar todas las etapas procesales contempladas en dicho procedimiento.

2.2. Específicamente, mencionó que el accionante ya había solicitado la revocatoria parcial de la Resolución 142 del diez (10) de septiembre de dos mil diez (2010), y que la nueva Resolución, a través de la cual se iba a ordenar la tercera reubicación, se encontraba en revisión para ser firmada por el Subgerente de Tierras Rurales, el señor Carlos Ignacio Carmona Moreno, o quien hiciera sus veces[15].

### 3. Decisión del juez de tutela en primera instancia

3.1. Mediante providencia del veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014), el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, consideró que la acción de tutela era improcedente porque existían otros medios judiciales de defensa igualmente efectivos e idóneos. Concretamente, señaló que los Ijaji podían recurrir a la solicitud de cumplimiento y/o al incidente de desacato para hacer cumplir la orden de tutela que profirió, en primera instancia, el Juzgado Segundo de Familia de Armenia, Quindío, el diecinueve (19) de enero de dos mil nueve (2009), y que confirmó en segunda instancia la Sala Civil y de Familia del Tribunal del Distrito Judicial de Armenia, el diez (10) de marzo de dos mil diez (2010), en el proceso de tutela que iniciaron los habitantes de la Hacienda Maracaibo contra el Incoder. En dicha oportunidad, las mencionadas autoridades judiciales le ordenaron a la entidad efectuar la reubicación “[...] en un nuevo predio habitable, con agua potable, vocación agropecuaria que asegure el auto sostenimiento y la estabilización socio económica de las familias y les permita su subsistencia”.

3.2. En este sentido, el Juzgado sustentó la improcedencia de la respectiva acción de tutela de la siguiente manera: “[...] no obstante el marco fáctico que encuadró la acción de tutela anterior haya variado sustancialmente, pues ya fue reubicado, la orden emitida no se agota con la simple reubicación, sino que por el contrario es una orden que va mucho más allá, pues expresamente se estableció que esa reubicación y consecuente adjudicación de un bien debía cumplir con una serie de requisitos, tanto para la vivienda como para la labor del campo, y, según lo esbozado por el accionante, el lote adjudicado no las cumple”.

### 4. Impugnación

4.1. El siete (7) de enero de dos mil quince (2015), el accionante impugnó la decisión de primera instancia, aduciendo que ni la solicitud de cumplimiento, ni el incidente de desacato, eran medios judiciales idóneos para realizar su defensa. Explicó que la segunda acción de tutela contiene hechos nuevos, está sustentada en una vulneración distinta y pretende cosas diferentes. Razón por la cual, el amparo que solicita actualmente no puede lograrse insistiendo en el cumplimiento de la orden que impartió el juez de tutela que conoció de la primera demanda.

4.2. Específicamente, trazó las siguientes diferencias entre las dos acciones de amparo: (i)

cuando se interpuso la segunda tutela, su familia ya había sido reubicada y, por ende, la controversia giraba en torno a la aptitud del lote No. 1 de la Hacienda Santa Helena, y no a la parcela en la Hacienda Maracaibo; (ii) en el segundo proceso, la vulneración era producto de la demora en la que había incurrido el Incoder a la hora de hacer efectiva la tercera reubicación, más no era una consecuencia de las características del terreno, pues ya había un acuerdo entre el actor y la entidad sobre la imposibilidad de realizar allí un proyecto productivo y la necesidad de efectuar la tercera reubicación, y (iii) en la primera acción se solicitaba la reubicación, mientras que en la segunda se exigía el cumplimiento de un acuerdo celebrado entre las partes, según el cual los Ijaji podrían seguir viviendo en el lote No. 1, mientras realizaban su proyecto productivo en el lote No. 7.

## 5. Decisión del juez de tutela en segunda instancia

Mediante Sentencia del nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015), la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales confirmó la decisión tomada en primera instancia. Para tal efecto, adujo las mismas razones que expuso el a quo.

## 6. Pruebas aportadas por las partes y evaluadas por el juez de tutela

Para el momento en que los jueces de instancia resolvieron la situación planteada, en el expediente se encontraban las siguientes pruebas: (i) copia del certificado de pertenencia al Cabildo Indígena Yanacona de Santa Bárbara[16]; (ii) copia del certificado de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada[17]; (iii) copia del contrato de operación y funcionamiento celebrado entre el accionante y el Incoder[18]; (iv) copia del fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo de Familia de Armenia, Quindío, el diecinueve (19) de enero de dos mil nueve (2009)[19]; (v) copia de la Resolución 031 que profirió el Incoder el veintiocho (28) de octubre de dos mil once (2011)[20]; (vi) copia de la Resolución 142 que profirió el Incoder el diez (10) de septiembre de dos mil diez (2010)[21]; (vii) copia del derecho de petición que presentó el actor ante el Alcalde de Viterbo, Caldas, el treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011)[22]; (viii) copia de la respuesta dada por la Alcaldía Municipal el primero (1º) de julio de dos mil once (2011)[23]; (ix) copia del derecho de petición que presentó el accionante ante el Incoder el veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012)[24]; (x) copia del oficio enviado por el Defensor Regional del Pueblo al Incoder el doce (12) de octubre de dos mil doce (2012)[25], y (xi) copia de las respuestas dadas

por el Incoder el diecinueve (19) de octubre y el veintisiete (27) de noviembre de dos mil doce (2012)[26].

## 7. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

7.1. Mediante llamada telefónica realizada el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015) por un funcionario del Despacho de la Magistrada Ponente, el accionante informó que sigue a la espera de que se haga efectiva la adjudicación del lote No. 7, ubicado en la Hacienda Santa Helena en el municipio de Viterbo, Caldas[27]. Así mismo, indicó que continúa laborando en fincas vecinas para asegurar su mínimo vital y el de su familia.

7.2. En escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015), el señor Gabriel Ijaji reiteró su inconformidad con el predio donde habita actualmente[28]. Específicamente, argumentó que el terreno que le fue asignado a su familia y a las otras doce (12) que se vieron beneficiadas es de un tamaño significativamente menor a aquel registrado en la resolución de adjudicación, en base a la cual pagan el impuesto predial, toda vez que sólo sesenta y cinco (65%) del lugar corresponde a un área productiva. El resto hace parte de un área de importancia ambiental. Así mismo, manifestó tener problemas para acceder al servicio de agua potable.

7.3. Como anexo al mencionado escrito, el señor Ijaji aportó copia del informe de visita que realizó el Incoder a la Hacienda Santa Helena después de que se solicitara la tercera reubicación[29]. Del pormenorizado análisis que hizo la mencionada entidad, se destaca la siguiente información: (i) el nivel de fertilidad de dicho lugar es regular, lo que se puede apreciar de la pobreza en materia orgánica y en nutrientes para cultivos y área forrajera; (ii) en épocas de invierno, el predio presenta problemas de inundación; (iii) a pesar de que sus habitantes disponen de la tubería necesaria, no se les presta el servicio de acueducto y alcantarillado; (iv) no existe una repartición equitativa de la tierra entre las familias que habitan la Hacienda; (v) es necesario realizar la delimitación de las áreas protegidas, y (vi) el disfrute de algunos lotes se encuentra obstruido por la presencia de ocupadores de hecho, quienes manifiestan habitar la Hacienda hace más de veinte (20) años.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia



Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991[30].

## 2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de resolución

2.1. En el caso objeto de estudio, una familia indígena desplazada por la violencia solicita que se haga efectiva la reubicación que acordó con el Incoder, y que tiene por objeto la adjudicación de un predio que les permitirá realizar un proyecto productivo y alcanzar su estabilización socio económica. Esta es la tercera reubicación que solicitan, pues inicialmente se instalaron en un lugar que carecía de vocación productiva. Después, y como consecuencia de una orden de tutela que se profirió en otro proceso, se les adjudicó un terreno que, no obstante tener un espacio para la realización de actividades agrícolas, está habitado por una ocupadora de hecho, quien no puede ser desalojada por encontrarse allí antes de que se surtiera el mencionado proceso de adjudicación.

2.2. Teniendo en cuenta lo anterior, acordaron con el Incoder la entrega de un nuevo predio. Sin embargo, pese a que desde mediados de dos mil catorce (2014) la entidad manifestó su interés en realizar la tercera y última adjudicación, así como tener un documento listo para la firma del funcionario competente, ha pasado más de un año sin que se haga la entrega efectiva. Como consecuencia, el accionante se ha visto en la obligación de trabajar en fincas vecinas para asegurar su mínimo vital y el de su familia.

2.3. De esta manera, a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad que está encargada de entregar subsidios de tierra a la población en situación de desplazamiento forzado (el Incoder) los derechos fundamentales a la restitución de tierras, a la estabilización socio económica y al mínimo vital de una víctima debidamente registrada que pertenece a un pueblo indígena (el señor Gabriel Ijaji Quevedo) cuando tarda más de un año en adjudicarle el predio que este y su familia requieren para realizar su proyecto productivo, argumentado que se encuentra realizando las gestiones necesarias para tal efecto, a pesar de que ya se acordó entre las partes cuál va a ser el terreno a adjudicar y, mientras se lleva a cabo su entrega efectiva, el actor debe realizar

trabajos que van en contravía de su cultura con el fin de satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar?

2.4. Para dar respuesta a este interrogante, la Sala recordará la jurisprudencia de esta Corporación sobre (i) la acción de tutela como mecanismo subsidiario e inmediato para la defensa de los derechos fundamentales; (ii) el fenómeno del desplazamiento forzado, su particular impacto sobre los pueblos indígenas y sus derechos fundamentales a la restitución de tierras y a la estabilización socioeconómica, y (iii) la historia del pueblo Yanacona y el efecto que ha tenido en él la violencia. A medida que se formulan estas consideraciones, se estudiará la procedibilidad de la tutela objeto de revisión y se dará solución al caso concreto.

3. La acción de tutela como mecanismo subsidiario e inmediato para la defensa de los derechos fundamentales – Reiteración jurisprudencial –

3.1. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela está definido en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991[31]. Allí se establece que dicho recurso es procedente solo si se emplea (i) cuando el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) cuando los otros medios resultan inidóneos o ineficaces para el amparo de los derechos fundamentales, o (iii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable[32]. En el primer y segundo caso, la protección constitucional tiene un carácter definitivo, mientras que en el tercero tiene uno transitorio[33].

3.2. Cuando existen otros medios de defensa judicial, la procedencia de la tutela está sujeta al cumplimiento del principio de subsidiariedad, en virtud del cual se debe analizar si existe un perjuicio irremediable y se debe evaluar la idoneidad y la eficacia de estos otros medios antes de descartarlos. Esto permite preservar la naturaleza de la acción de tutela en cuanto (i) evita el desplazamiento innecesario de los mecanismos ordinarios, los cuales ofrecen los espacios naturales para invocar la protección de la mayoría de los derechos fundamentales, y (ii) garantiza que la tutela opere únicamente cuando se requiere suplir las deficiencias que presenta el orden jurídico para la protección efectiva de tales derechos a la luz de un caso concreto.

3.3. La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios no debe obedecer a un análisis abstracto y general. Es competencia del juez constitucional

establecer la funcionalidad de tales mecanismos en cada caso teniendo en cuenta la situación del accionante para concluir si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende[34]. Es decir, si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado.

3.4. La procedibilidad de la acción de tutela está, igualmente, supeditada al cumplimiento del principio de inmediatez. Este exige que la acción sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela “en todo momento” y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección “inmediata” de los derechos fundamentales. Es decir, que pese a no contar con un término de prescripción por mandato expreso del artículo 86 superior, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna[35].

3.5. En todo caso, el juez de tutela debe ser más flexible a la hora de estudiar la procedibilidad de una acción de tutela a la luz de los principios de subsidiariedad e inmediatez cuando el actor es un sujeto de especial protección constitucional, o cuando se encuentra en una situación de debilidad manifiesta[36]. En desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, le debe ofrecer un tratamiento diferencial positivo y analizar los requisitos de procedibilidad desde una óptica menos estricta, pues el actor no puede soportar las cargas y los tiempos procesales que le imponen los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad[37].

3.6. Esto ocurre, especialmente, cuando se trata de personas en situación de desplazamiento forzado. En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para la protección de sus derechos fundamentales, pues se encuentran en una situación precaria y afrontan peligros inminentes; situaciones que no les permiten esperar a los pronunciamientos de las jurisdicciones ordinaria y contenciosa administrativa[38]. Específicamente, la Corte ha señalado lo siguiente:

“[...] 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”[39].

4.1. En el caso objeto de revisión, los jueces de instancia consideraron que la acción de tutela que interpuso el señor Gabriel Ijaji era improcedente porque no satisfacía el principio de subsidiariedad. Su rechazo estuvo sustentando en la existencia de otros medios de defensa judicial, presuntamente idóneos y efectivos. Estos son, la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato respecto a la tutela que interpuso el actor en el dos mil nueve (2009) y que dio lugar a la primera reubicación de su familia.

4.2. A juicio de las mencionadas autoridades judiciales, la orden impartida en ese primer proceso de amparo no obligó al Incoder a adjudicarle a los Ijaji cualquier predio, sino uno que les permitiera realizar su proyecto productivo. De esta manera, habiendo sido acomodados en un lote donde no han podido desarrollar actividades agrícolas, los jueces de instancia consideraron que el actor estaba facultado para insistir en el cabal cumplimiento de la mencionada orden judicial, solicitando una nueva reubicación.

4.3. El accionante, por su parte, alegó que había cumplido con el principio de subsidiariedad, toda vez que la acción de tutela que aquí se revisa contiene hechos nuevos, está sustentada en una vulneración distinta y pretende cosas diferentes.

4.4. La Sala coincide con el demandante después de constatar que, efectivamente, hay importantes divergencias entre las dos acciones. Cuando se interpuso la primera de ellas, el señor Ijaji se encontraba viviendo en la Hacienda Maracaibo, acudió ante la jurisdicción constitucional para denunciar la falta de vocación productiva de su predio, así como la ausencia de servicios públicos domiciliarios, y pretendía su reubicación inmediata en cualquier otro lugar que se considerara pertinente. Por otro lado, hoy el actor se encuentra en el nuevo predio que le fue adjudicado en virtud de la orden dictada en el primer proceso

de tutela, la presunta vulneración que alega actualmente parece ser el producto del lento trámite administrativo para hacer efectiva la tercera reubicación que pactó con el Incoder, y lo que busca es la pronta materialización de dicho acuerdo.

4.5. Así pues, mientras la vulneración que se debatía en la primera tutela estuvo circunscrita a la adjudicación de un predio infértil, la presunta vulneración de la que se ocupa esta Sala de Revisión es producto de la demora en un trámite administrativo por parte de una entidad pública que se muestra indiferente ante la difícil situación económica que atraviesa una familia indígena víctima del desplazamiento forzado.

4.6. Ni la solicitud de cumplimiento, ni el incidente de desacato son, entonces, mecanismos idóneos para otorgar el amparo que se pretende, pues se refieren a lo que fue ordenado en una acción de tutela considerablemente distinta a la que aquí se estudia. Su agotamiento no conllevaría necesariamente a ofrecer la protección que se requiere, pues existe el riesgo de que la autoridad judicial que se pronuncie sobre dichos recursos estime que, o bien la orden impartida fue acatada en su totalidad, o la satisfacción de las nuevas pretensiones excede su competencia y vulneraría el derecho fundamental al debido proceso de la parte demandada.

4.7. Debe tenerse en cuenta, además, que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional al tratarse de un padre cabeza de familia que responde por su esposa y cinco (5) hijos, que es de bajos recursos, miembro de un pueblo indígena y víctima del conflicto armado interno. Como resultado, todo análisis de procedibilidad que se haga sobre las acciones de tutela que interponga, debe ser menos estricto porque él no puede soportar las cargas y los tiempos procesales característicos de los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad.

4.8. Por ende, la Sala estima que la segunda tutela que interpuso el señor Gabriel Ijaji Quevedo e identificada con el número T-4926252 es procedente para la defensa de sus derechos fundamentales y los de su familia, toda vez que, a la luz del caso concreto, la deficiencia que presenta el orden jurídico para la protección efectiva de tales garantías, sólo puede ser remediada mediante el mencionado recurso de amparo. Dicho esto, la Corporación abordará el estudio de fondo, aclarando que, de encontrar una vulneración a sus derechos fundamentales y a los de su familia, ofrecerá una protección de carácter

definitivo, de acuerdo con las consideraciones hechas en el capítulo 3º de la presente providencia.

5. El desplazamiento forzado, su particular impacto sobre los pueblos indígenas y los derechos a la restitución de tierras y a la estabilización socioeconómica – Recuento normativo y reiteración jurisprudencial –

5.1. Desde mediados de los años noventa, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional han expedido leyes y decretos para prevenir, atender y reparar las consecuencias del desplazamiento forzado. Así mismo, la comunidad internacional ha adoptado instrumentos vinculantes y no vinculantes con el fin de orientar a los Estados en la respuesta a este fenómeno. La Corte Constitucional, por su parte, ha revisado diversos casos de tutela donde actuaron personas en situación de desplazamiento forzado y ha resuelto varias acciones públicas de inconstitucionalidad que cuestionaron el diseño del marco legal aplicable.

5.2. Teniendo en cuenta la importancia de realizar una síntesis de las normas, los instrumentos y las decisiones judiciales más significativas sobre el goce efectivo de los derechos a la restitución de tierras y a la estabilización socioeconómica, esta Sala procederá a efectuarla con el propósito de definir el estado del arte sobre la materia[40]. A medida que realiza lo anterior, ahondará en los particulares impactos que ha tenido el desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas y la especial regulación que los cobija.

#### Legislación nacional

5.3. Todas las normas que ha adoptado el Estado colombiano en materia de restitución de tierras y estabilización socioeconómica[41], parten del siguiente supuesto: el ciclo del desplazamiento forzado y la consecuente vulneración sistemática a los derechos humanos que éste acarrea, sólo pueden ser vencidos si la población afectada logra reinsertarse plenamente en la sociedad mediante su estabilidad y autosuficiencia económica. Esto es, cuando por sus propios medios logran satisfacer sus necesidades básicas, dentro de las cuales se encuentra la vivienda digna, la seguridad alimentaria, la educación y la salud, entre otras.

5.4. Lo anterior tiene las siguientes dos (2) consecuencias: 1. La restitución de tierras, implementada a través del retorno o la reubicación, debe ser considerada como la medida de reparación preferente [42]. Sin perjuicio de la importancia que revisten las demás, su consecución debe ser prioritaria para todas las autoridades involucradas porque es la más efectiva y significativa, toda vez que tiene el potencial para detener o atenuar la gran mayoría de las vulneraciones a las que dio lugar el desplazamiento. Esto teniendo en cuenta que los daños que se desprenden del hecho victimizante en cuestión van más allá de la pérdida de la propiedad y la obstrucción de la libertad de circulación y residencia, y tienen que ver más con la separación entre la persona y su tierra, la peregrinación que esta se ve obligada a emprender y las múltiples y multidimensionales rupturas que esto último genera[43]. 2. Cuando se alcanza la estabilidad socioeconómica, cesa la condición de desplazamiento y se vuelve innecesaria la intervención Estatal en materia de atención y asistencia, pues la persona ya ha retomado la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios[44].

5.5. Por esta razón, la restitución de tierras no puede limitarse a la simple entrega de una porción del suelo. El pueblo campesino, al igual que los diferentes grupos étnicos que habitan el territorio nacional, trabajan y viven de la tierra. Para ellos, su territorio es mucho más que el lugar donde está construida su vivienda. Razón por la cual, los predios que se les adjudiquen deben cumplir con unas condiciones mínimas de habitabilidad, vocación productiva y acceso a servicios públicos. Los procesos de adjudicación deben, por su parte, incluir los recursos y los elementos físicos e inmateriales necesarios para permitirles desarrollar las actividades agrícolas o económicas, según el caso, que resultan indispensables para garantizar su mínimo vital, así como para realizarse laboral, social, espiritual y culturalmente[45].

5.6. Para efectos de proteger, respetar y garantizar los derechos de las víctimas que hacen parte de pueblos indígenas, el Estado ha adoptado reglas especiales en materia de restitución de tierras y estabilización socioeconómica, pues reconoce que esta población tiene una relación colectiva y espiritual con su territorio, la cual maximiza, complejiza y amplía los daños por ellos sufridos, y los hace más difíciles de reparar. En virtud de lo anterior, los respectivos procesos de retorno, reubicación y seguimiento prevén fases y condiciones especiales para responder a las características de estas comunidades.

5.8. A través de la Ley 160 de 1994[54] el legislador realizó un esfuerzo importante por restituirle a los campesinos, indígenas, afros y otros grupos étnicos las tierras de las que fueron despojados. Esta estrategia hizo parte de la puesta en marcha de una reforma agraria para combatir la inequitativa concentración de la propiedad rural. Su propósito principal era dotar de tierra al que carecía y necesitaba de ella para sobrevivir con dignidad[55]. Allí fue incluida la población desplazada[56], pero el principal centro de atención era el campesinado en condiciones de pobreza y explotación. Para tal efecto, se le encargó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora – (hoy Incoder) el otorgamiento directo de subsidios para la adquisición de tierras, así como para la ejecución de proyectos productivos capaces de llevar a las familias beneficiarias a su auto sostenimiento. De esta norma, es necesario recalcar el vínculo que se tejió entre la entrega de tierras y la realización de actividades agrícolas, bajo el entendido que la primera no lograría realizar una redistribución completa y sostenible de la propiedad rural sin estar acompañada de la segunda[57].

5.9. Posteriormente, el Congreso expidió la Ley 387 de 1997[58]. Esta fue la primera norma que se ocupó directa y exclusivamente de atender el fenómeno del desplazamiento forzado en el país. Tras reconocer su trascendencia y señalar que dentro de las responsabilidades del Estado se encuentra estabilizar económicamente a la población afectada por la violencia[59], le ordenó al Gobierno Nacional adoptar un plan para atender a las personas en situación de desplazamiento forzado. Uno de los propósitos de este plan, debía ser el de facilitar el retorno o reubicación de las víctimas y, en el marco de estas acciones, ofrecerles los medios necesarios para que crearan sus propias formas de subsistencia[60]. A este respecto, y de manera concordante con lo señalado en la Ley 160 de 1994, el legislador precisó que (i) como parte de las medidas de consolidación y estabilización socioeconómica, se debía dar acceso directo a la población desplazada a programas de proyectos productivos y de reforma agraria, entre otros, y (ii) que el plan que se adoptara debía garantizarle una atención especial a las comunidades negras e indígenas, en correspondencia con sus usos y costumbres. Propósitos que, nuevamente, reflejan la estrecha relación entre las tierras y el trabajo de las mismas[61]. En este sentido, el Incora asumió el deber de adoptar los programas y los procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y de recepción de la población desplazada[62], mientras que el Ministerio de Agricultura quedó encargado de diseñar y ejecutar los programas para la atención y consolidación y estabilización



socioeconómica de la población desplazada[63].

5.10. Dando cumplimiento a las órdenes impartidas en dicha ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 250 de 2005. A través suyo, adoptó el referido Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Dentro de las líneas estratégicas de acción contempladas, se previó una fase de estabilización socioeconómica en el marco de los programas de retorno o reubicación voluntaria[64]. Concretamente, el Plan ordenó la adopción de las siguientes medidas: (i) promoción de programas de seguridad alimentaria orientados al cultivo o a la financiación de los alimentos que consumen; (ii) capacitación y recalificación para el desarrollo de proyectos productivos, el emprendimiento o la vinculación laboral urbana o rural; (iii) promoción de programas de generación de ingresos rentables y sostenibles a nivel individual o colectivo con enfoque regional y solidario, respaldados por alianzas productivas, cofinanciados, y distribuidos en tres fases: pre inversión, inversión y pos inversión; (iv) soluciones vivienda conectadas, en lo posible, con la generación de ingresos y el acceso a servicios básicos, y (v) adjudicación y titulación de tierras para el campesinado colombiano y constitución, ampliación, saneamiento y titulación colectiva de los territorios de las comunidades étnicas[65]. Todas estas medidas reconocieron que la estabilización socioeconómica no se agota en la provisión de una tierra fértil, sino que necesita, además, del acompañamiento institucional en el diseño y ejecución del proyecto productivo que sobre ella se pretende realizar.

5.11. Posteriormente, se expidió la Ley 1448 de 2011[66], más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras[67]. En un acto sin precedentes, el legislador estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas dentro de un marco de justicia transicional, en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a las garantías de no repetición[68]. Dentro de este conjunto de medidas, se incluyó, nuevamente, la restitución de tierras[69]. El Estado se comprometió con las víctimas a devolverles jurídica y materialmente sus predios dentro de los próximos diez (10) años[70]. Si lo anterior no resulta posible, o si la población expulsada se opone a ello, se les deben ofrecer otras alternativas, como la entrega y titulación de terrenos de similares características y condiciones en otros lugares del territorio

nacional[71].

5.12. Para efectos de esta ley, el retorno y la reubicación que anteceden a la restitución deben ser concertados con la víctima y darse en condiciones de dignidad, seguridad y sostenibilidad[72]. Esto último, la sostenibilidad, quiere decir que antes de que el antiguo o el nuevo predio sea adjudicado, debe haber certeza de que una vez la víctima llegue al territorio, va a tener la posibilidad de obtener de él lo que necesita para vivir y que no estará en riesgo de tener que desplazarse nuevamente, ahora por motivos económicos[73].

Esta condición, nuevamente, responde a la reiterada intención del Estado por garantizar la explotación de las zonas rurales por parte del campesinado colombiano, a efectos de garantizarles un nivel de vida adecuado.

5.13. La Ley 1448 de 2011 fue parcialmente reglamentada por el Decreto 4633 del mismo año[74], a través del cual se otorgaron medidas especiales de atención, asistencia y reparación integral a los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado y sus miembros individualmente considerados[75], teniendo en cuenta las diversas características que los diferencian del resto de la sociedad[76]. La norma fue aprobada bajo la idea de que estos grupos tienen una relación colectiva y espiritual con su territorio, que lo convierte a este último en un factor esencial para su equilibrio y armonía con la naturaleza, su permanencia cultural, su vida espiritual, su integridad, el desarrollo autónomo de sus planes de vida y su pervivencia como pueblos[77].

5.14. Así, por ejemplo, de acuerdo con el enfoque diferencial que inspiró dicha regulación, el daño a las víctimas individualmente consideradas debe ser determinado desde la cosmovisión del pueblo indígena al que pertenecen, comprendiendo las afectaciones físicas, materiales, psicológicas, espirituales y culturales, así como la vulneración del lazo que la une con su comunidad, pueblo y territorio. Así mismo, el Decreto 4633 de 2011 contempló un daño específico, denominado “daño a la integridad cultural”, el cual abarca, entre muchas otras afectaciones, la alteración externa de los sistemas indígenas de producción, distribución, autoabastecimiento, consumo, intercambio, comercialización, roles de trabajo y usos alimentarios[78].

5.15. En virtud de la referida conexión entre los pueblos indígenas y sus territorios, el mencionado Decreto resaltó la importancia de la adecuada restitución de tierras e introdujo

los siguientes elementos adicionales para el diseño y ejecución de esta medida de reparación: (i) se considera prioritario el retorno de las víctimas indígenas a su lugar de origen, salvo que este haya sido destruido, sea totalmente inviable para la reproducción física y cultural del pueblo o la comunidad afectada, o sea imposible su rehabilitación en condiciones similares a las que tenía antes del despojo[79]; (ii) de no lograrse el retorno de la comunidad, y ser procedente su reubicación, se debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de las personas afectadas conforme a sus propias formas de consulta y decisión, y deberán recibir territorios cuya calidad, extensión y estatus jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente para que puedan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro[80]; (iii) el Estado debe garantizar la unidad de las comunidades o su reunificación cuando sea el caso, con el fin de garantizar su permanencia física y cultural[81], y (iv) cuando se trate de un integrante de un pueblo indígena cuyo territorio no hace parte de los territorios indígenas, se debe aplicar el procedimiento de restitución ordinario establecido en la Ley 1448 de 2011, dándole un trato preferencial en todas las instancias y procedimientos contemplados[82].

5.16. Finalmente, y al igual que el resto de la legislación que ha sido sintetizada en este acápite, el Decreto 4633 de 2011 circunscribió la superación de la condición de desplazamiento forzado al restablecimiento económico y social, en los siguientes términos: “Artículo 107. Cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando el pueblo o comunidad indígena alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación”.

5.17. La Ley 1448 de 2011 fue, a su vez, reglamentada parcialmente por el Decreto 4829 del mismo año. Este se ocupó de desarrollar el capítulo III del título IV de dicha ley, referente a la restitución de las tierras de las víctimas no indígenas. Específicamente, reglamentó el funcionamiento del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, y estableció cómo se deben fijar las compensaciones y cómo procede el alivio de pasivos.

5.18. A través del Decreto 1725 de 2012, se adoptó un nuevo Plan Nacional de Atención y

Reparación Integral a las Víctimas. Este programa se encuentra contenido en el anexo único del Documento CONPES 3726 de 2012. En materia de restitución de tierras, dispuso lo siguiente: (i) el punto de partida ideal para el restablecimiento y la reparación de una persona desplazada, es la posibilidad de retornar a su lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro distinto en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad; (ii) los retornos y las reubicaciones deben darse a través de la integración local, lo que implica la inclusión en la vida económica, social y cultural en los municipios receptores de las personas en situación de desplazamiento; (iii) después de que se realiza el retorno y la reubicación, y se surte un primer proceso de acompañamiento en materia de salud, educación, alimentación, reunificación familiar y atención psicosocial, entre otros, se debe avanzar gradual y progresivamente en elementos como la restitución de tierras, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, y (iv) la fase final de todo proceso de retorno y reubicación conlleva a un ejercicio local y nacional de seguimiento a las familias reparadas para identificar su avance en la restitución de derechos y la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado.

5.19. Por último, se expidió el Decreto 2569 de 2014[83]. Este estableció los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición, así como fijó los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, dentro de un proceso de retorno o reubicación. En su artículo 23, condicionó la superación de la situación de vulnerabilidad a la estabilización socioeconómica de la persona desplazada. Para el efecto, ordenó tener en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluyendo atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando es aplicable), vivienda y reunificación familiar[84].

## Legislación internacional

5.20. Habiéndose presentado el desplazamiento forzado en otros países del mundo como consecuencia de conflictos armados internos y externos, desastres naturales y mega proyectos de desarrollo, la comunidad internacional ha proferido tratados e instrumentos para orientar la respuesta de los Estados involucrados, sugiriéndoles cómo llenar los vacíos normativos que existen en sus sistemas jurídicos, a partir de las lecciones aprendidas en otras partes del planeta.

5.21. Todos estos documentos se caracterizan por (i) afirmar que el desplazamiento debe ser evitado y que, en caso tal de que se presente, la restitución de tierras debe ser considerada como la medida de reparación preferente; (ii) para detener las vulneraciones de las que han sido víctimas las miles de personas afectadas por este fenómeno, así como para evitar nuevos desplazamientos, es fundamental lograr la integración local de los grupos humanos reubicados y el disfrute de un nivel de vida adecuado, entendiendo por esto último la plena y sostenible satisfacción de sus necesidades básicas, y (iii) se requiere de un enfoque diferencial cuando la población afectada pertenece a un pueblo indígena, toda vez que en virtud de su especial vínculo con la tierra, no sólo está en riesgo el disfrute de sus derechos a la propiedad, al mínimo vital y a la libre residencia y locomoción, sino también su supervivencia física y cultural. A continuación, la Sala sintetizará las conclusiones más importantes de estos instrumentos internacionales.

5.22. Uno de los primeros que se profirió sobre la materia, fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en mil novecientos ochenta y nueve (1989) y adoptado por el Estado colombiano a través de la Ley 21 de 1991. Allí se establecieron los principios orientadores acerca de los derechos de los pueblos indígenas y las reglas concretas asociadas a la participación, la autonomía, la protección de sus tierras y territorios, entre otras. A efectos de la restitución de tierras y la estabilización socioeconómica, el Convenio estipuló lo siguiente: (i) los Estados deben adoptar medidas especiales para salvaguardar, entre otros, el trabajo de los indígenas[85]; (ii) la aplicación de la legislación nacional debe tener en consideración las costumbres de la comunidad respectiva[86]; (iii) los indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos[87]; (iv) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y/o territorios que ocupan o utilizan de alguna u otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación[88], y (v) los pueblos indígenas no deben ser expulsados de las tierras que ocupan. En caso tal, tienen derecho a retornar a ellas, o a ser reubicados en predios cuya calidad y estatus jurídico sean por lo menos iguales a los de aquellos que ocupaban antes, a efectos de que puedan satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro[89].

5.23. La Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas, que fue redactada en mil novecientos noventa y cuatro (1994) en conmemoración a los diez (10) años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados[90], llamó la atención sobre los siguientes dos (2) puntos: (i) los Estados deben trabajar a favor de la integración local de los desplazados retornados o reubicados (cualquiera sea su etnia o procedencia geográfica), teniendo en cuenta que los problemas que suelen acompañar al reasentamiento y reconfiguración de las sociedades humanas, constituyen un riesgo, toda vez que pueden dar pie a nuevas fuentes de tensión e inestabilidad[91], y (ii) las acciones que emprendan los diferentes gobiernos para hacerle frente al fenómeno del desplazamiento forzado deben tener en consideración las necesidades específicas de los grupos indígenas, dada su individualidad cultural y los vínculos que mantienen con sus territorios[92].

5.24. Posteriormente, las Naciones Unidas prohirieron uno de los instrumentos que ha cobrado mayor renombre en el tema, y que hoy constituye un referente ineludible: los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de mil novecientos noventa y ocho (1998). Allí se contemplaron las necesidades, los derechos y las garantías de las que deben gozar las personas en situación de desplazamiento forzado, independientemente del lugar en el que se encuentren, o la razón por la que hayan sido expulsados de su lugar de residencia[93]. Estos principios estipularon que (i) los Estados tienen el deber específico de tomar medidas contra el desplazamiento de aquellas personas que dependen de la tierra, incluyendo a los grupos indígenas[94]; (ii) toda persona en situación de desplazamiento tiene derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, razón por la cual, los Estados deben proporcionarle alimentos esenciales y agua potable, entre otros muchos elementos[95], y (iii) es su deber facilitar la reintegración de las personas que han retornado o que han sido reubicadas[96]. De lo anterior es necesario resaltar, nuevamente, la vital conexión entre la tierra y su aprovechamiento, a efectos de superar definitivamente la condición de desplazamiento forzado.

5.25. Unos años después, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas publicó los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, también conocidos como los Principios Van Boven. Este documento fue dado a conocer en el dos mil seis (2006) y señaló los mecanismos, las modalidades, los procedimientos y los métodos

para el mejor cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. En este sentido, más que imponer nuevas obligaciones, o recordar las ya existentes, los principios Van Boven se concentraron en ayudar a los Estados a hacer efectivas dichas garantías sugiriéndoles un conjunto de buenas prácticas. Dentro de las alusiones generales que hicieron sobre el derecho a la reparación, señalaron que esta debe ser “[...] adecuada, efectiva y rápida [y que] tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario [...]”[97]. Sobre la restitución, indicaron que esta, “[...] siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, [...] el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”[98].

5.26. Por último, en el año dos mil siete (2007) las Naciones Unidas adoptaron los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, también conocidos como los principios Pinheiro. Su objetivo fue el de asistir a todos los actores competentes a nivel nacional e internacional en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento. Particularmente, este conjunto de mandatos de optimización está dirigido a cubrir los considerables vacíos que existen en algunos países que afrontan el fenómeno del desplazamiento. Dentro del capítulo específico de restitución de viviendas y patrimonio, se dispuso que los Estados deben dar prioridad de forma manifiesta al derecho a la restitución como medida preferente de reparación en los casos de desplazamiento, así como un elemento fundamental de la justicia reformativa[99].

## Jurisprudencia constitucional

5.27. La Corte Constitucional se ha ocupado del derecho a la restitución de tierras y a la estabilización socioeconómica en diversas oportunidades. Unas en sede de control abstracto respondiendo a las demandas de inconstitucionalidad a través de las cuales algunos ciudadanos cuestionaron la configuración del marco legal aplicable[100]. Otras en sede de tutela, donde personas víctimas del desplazamiento forzoso denunciaron la violación de sus derechos reclamando su inmediata protección, respeto y garantía[101]. En este sentido, la

intervención de esta Corporación ha guiado a las autoridades competentes hacia la adopción de una mejor política pública, al mismo tiempo que ha contribuido a detener y solucionar vulneraciones específicas.

5.28. Dentro de sus múltiples pronunciamientos, sobresalen aquellos que van a ser resumidos a continuación en razón a su similitud con el caso concreto o la utilidad de sus consideraciones generales. Todas estas providencias fueron adoptadas en sede de tutela a la luz de situaciones como, por ejemplo, (i) la ocupación de hecho de predios privados o públicos por parte de personas en situación de desplazamiento forzado y su consecuente desalojo; (ii) el acceso frustrado o tardío a programas de proyectos productivos y restitución de tierras; (iii) problemas en el trámite de adjudicación de los terrenos ofrecidos a las comunidades desplazadas; (iv) inconvenientes en los predios restituidos que dificultaban su adecuada explotación o habitación, y (v) afectaciones específicas a los indígenas desplazados con ocasión del conflicto armado interno.

5.29. Los distintos fallos que se han ocupado de estos temas, coinciden en entender al desplazamiento forzado como un hecho victimizante que vulnera, entre otros, los derechos fundamentales a la libre circulación y residencia, al mínimo vital, a la vivienda digna y al trabajo. La población afectada se ve privada intempestivamente de su única fuente de ingresos cuando se ve obligada a abandonar su propiedad, pues al ser mayoritariamente campesina o indígena, depende total o significativamente de la explotación de la tierra. En esta medida, las Salas de Revisión de esta Corporación han observado con preocupación cómo justo después del desplazamiento viene el empobrecimiento crítico de sus víctimas y la vulneración de sus otros derechos fundamentales, cuyo goce efectivo suele presuponer un mínimo nivel de ingresos y un lugar digno de residencia. Tal es la estrecha conexión que ha detectado la Corte entre la estabilización socioeconómica de la población afectada y el disfrute de sus garantías constitucionales, que ha condicionado, también, la superación del ciclo del desplazamiento forzado al auto sostenimiento de las víctimas.

5.30. Atendiendo la gravedad de las vulneraciones descritas, la Corte ha sido enfática al señalar que el Estado tiene dos (2) obligaciones mínimas e inmediatas en procura de lograr dicho auto sostenimiento: (i) identificar la proveniencia y las características de la población en situación de desplazamiento forzado, y (ii) detectar las alternativas a las que pueden acceder para lograr su estabilización socio económica. En este sentido, si bien la obligación



del Estado no consiste en la entrega o financiación directa de un proyecto productivo de forma inmediata, tampoco se agota en la provisión de información o en planes que prometan, de forma general e incierta, la reparación. Por el contrario, en desarrollo de los principios constitucionales de eficacia en la función administrativa y la primacía del derecho sustancial en la administración de justicia, debe ofrecerles soluciones reales y efectivas en un plazo prudente, garantizando (i) la conservación de su propiedad o posesión; (ii) su retorno o reubicación en un lugar donde sea factible vivir con dignidad y explotar la tierra, o acceder a otras fuentes de ingresos; (iii) acompañarlas en el proceso de reasentamiento a través de asesorías o capacitaciones; (iv) flexibilizar los requisitos que se les exijan a lo largo de toda la ruta.

5.31. Al ser consciente de que la política de estabilización socioeconómica adolece de problemas estructurales desde el año dos mil cuatro (2004), cuando esta Corporación declaró un estado de cosas inconstitucional sobre la materia, la Corte ha sentado un precedente según el cual la ejecución de las medidas de reparación no puede depender de la buena voluntad de una entidad o de un funcionario, puesto que se trata de un acto a través del que se cumplen un conjunto de obligaciones consagradas en el derecho nacional e internacional.

5.32. Finalmente, en relación con la situación específica de los pueblos indígenas, este Tribunal ha puesto de presente cómo el desplazamiento forzado, además de lesionar sus derechos fundamentales a la libre circulación y residencia, mínimo vital, vivienda digna y trabajo, amenaza con su extinción cultural y física. Cuando las comunidades indígenas son expulsadas de sus territorios ancestrales, les es imposible continuar con el cultivo de sus productos, así como con sus prácticas laborales, culturales y religiosas. Por ende, se ven enfrentados a la inseguridad alimentaria, a un aumento en las tasas de mortalidad por desnutrición, a la desintegración social y política y a un proceso de aculturación con ocasión de la pérdida de miembros y el cambio de roles y prácticas sociales.

5.33. Hecha esta breve síntesis, la Sala resumirá cronológicamente las decisiones más importantes que ha proferido esta Corporación en los últimos quince (15) años sobre la estabilización socio económica y la restitución de tierras a la que tienen derecho las víctimas del conflicto armado interno.

5.34. Una de las primeras decisiones judiciales que abordó este tema fue la Sentencia T-1346 de 2001[102], donde la Sala Quinta de Revisión amparó los derechos de una mujer cabeza de familia y de sus hijos, quienes hacían parte del grupo de personas desplazadas que ocupaban un predio de propiedad del municipio de Villavicencio y que iban a ser desalojados del mismo sin contar con una reubicación alternativa en el corto plazo, pero sí con la posibilidad de acceder a las soluciones de vivienda de interés social que el municipio planeaba construir en años futuros. La Corte determinó que esta oferta no solucionaba de manera efectiva e inmediata la situación de desprotección que generaría el desalojo. En este sentido, después de encontrar evidencias que indicaban que la alcaldía respectiva no contaba con programas concretos para los desplazados a fin de lograr su reubicación y su estabilización económica, y que, por el contrario, en razón a las dificultades económicas, había postergado para un futuro incierto el desarrollo de este tipo de programas, ordenó que en un plazo máximo de veinte (20) días contados a partir de su constitución, se estableciera “un programa de reubicación y estabilización económica”, así como una solución real y efectiva para los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular, para la actora y a sus hijos.

5.35. Seguidamente, en la Sentencia T-602 de 2003[103] la Sala Primera de Revisión amparó los derechos fundamentales de una mujer desplazada, de la tercera edad y con niños menores a su cargo, que tras haber solicitado ayuda para iniciar un proyecto productivo, recibió una respuesta negativa de parte de las autoridades responsables, sustentada en que no había tomado la capacitación necesaria para la aprobación del mismo, a pesar de que su hija se ofrecía a tomarla en su nombre. El juez de instancia ordenó que se le informa a la actora las formas y los mecanismos para acceder a los programas estatales de su interés. No obstante, la Corte consideró que esto era insuficiente, toda vez que no conducía a su estabilización socioeconómica efectiva y, consecuentemente, le impedía superar la condición de desplazamiento forzado[104]. Determinó que los derechos fundamentales al mínimo vital de un sujeto de especial protección constitucional, como la tutelante, no podían verse restringidos a raíz de “una aplicación rígida de los parámetros normativos de la estabilización socioeconómica de la población desplazada”, en el sentido en que el Estado no podía pasar por alto sus particulares y dramáticas características. Razón por la cual, ordenó su inclusión en un proyecto productivo dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación del fallo respectivo[105].

5.36. En la Sentencia T-669 de 2003[106] la Sala Sexta de Revisión conoció un caso similar al anterior, cuando resolvió la acción de tutela que interpuso una madre cabeza de familia, desplazada por la violencia y con seis (6) menores a su cargo, que reclamaba un proyecto productivo para garantizar su mínimo vital y el de su familia, toda vez que en la ciudad en la que había tenido que acomodarse, no había logrado conseguir una fuente de ingresos. La actora manifestó que había tenido problemas para formular el mencionado proyecto productivo y recibir el consecuente apoyo gubernamental, pues no sabía leer ni escribir, y cuando logró hacer una propuesta con el respaldo de una fundación, no obtuvo ninguna respuesta. La Sala concedió el amparo ordenándole a las autoridades competentes responder de fondo a sus peticiones, así como hacer seguimiento a su situación personal para efectos de facilitar y corroborar su efectiva inclusión en una de las alternativas de consolidación económica ofrecidas por el Estado colombiano en beneficio de la población en situación de desplazamiento forzado. Al referirse a las dificultades que enfrentó la accionante para lograr su estabilización, la Sala consideró que desde que fue desplazada y obligada a abandonar sus oficios, le vulneraron su derecho fundamental al trabajo y, seguidamente, al mínimo vital[107]. Razón por la cual, el Estado tenía el deber de ofrecerle alternativas económicas mediante capacitaciones, programas de emprendimiento, inserción laboral, planes de empleo y líneas especiales de crédito, entre otros. Por último, la Sala señaló que, de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia en la función administrativa y la primacía del derecho sustancial en la administración de justicia, la “[...] prontitud del tratamiento de las necesidades de los desplazados debe ser una de las características de la acción de las entidades que tienen bajo su responsabilidad la atención de esta población. De otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”.

5.37. Un año después, se profirió una de las Sentencias más relevantes sobre el tema: la T-025 de 2004[108], donde la Sala Tercera de Revisión asumió el conocimiento de ciento once (111) expedientes que involucraban a más de mil ciento cincuenta (1150) familias en situación de desplazamiento forzado. La mayoría de ellas denunciaba la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda, proyectos productivos, salud, educación y ayuda humanitaria. Específicamente, afirmaban no haber recibido la ayuda humanitaria y no haber sido orientados sobre cómo acceder a los demás programas estatales, pues las autoridades competentes guardaban silencio, se declaraban incompetentes, argumentaban un problema de índole burocrático o administrativo, o se limitaban a decir que no tenían

presupuesto suficiente para atenderlas, sin precisarles cuánto debían esperar o qué debían hacer. Al revisar este cúmulo de casos, la Corte detectó un conjunto de fallas estructurales en el sistema nacional de atención a la población desplazada, relacionadas, principalmente, con la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política pública y la precaria capacidad institucional para implementarla. Como resultado, concluyó que los derechos de los accionantes, al igual que los del resto de las personas en situación de desplazamiento forzado, habían sido vulnerados masiva, prolongada y reiteradamente. Hallazgo que la llevó a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, cuyo monitoreo le correspondió posteriormente a la Sala Especial de Seguimiento que creó esta Corporación para tal efecto[109].

5.38. En la mencionada Sentencia, la Corte determinó que la población en situación de desplazamiento forzado tiene derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual debe caracterizarse por la prontitud en la atención a sus necesidades. En relación con la provisión de apoyo para su estabilización socioeconómica, reiteró que dentro de los deberes mínimos del Estado se encuentra la identificación de (i) la proveniencia inmediata y las circunstancias específicas de cada individuo y familia, y (ii) las alternativas de subsistencia digna a las que pueden acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto individual, o de participar en uno colectivo, para generar los ingresos que les permitan subsistir autónomamente[110].

5.39. No obstante, la Sala encontró que la implementación de la política sobre esta materia había sido incipiente, toda vez que (i) los requisitos y las condiciones para acceder a un capital semilla no eran consistentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento; (ii) los criterios técnicos utilizados para evaluar los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustaban a las condiciones y habilidades de los desplazados, y (iii) el establecimiento de montos máximos para la financiación de alternativas productivas excluía la posibilidad de tener en cuenta las particularidades sociodemográficas y económicas de cada proyecto.

5.40. Posteriormente, en la Sentencia T-754 de 2006[111] la Sala Primera de Revisión 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 (seis años después de su desplazamiento)

se hubieran beneficiado de alguno de los programas públicos[112]. La Corte rechazó la inoperancia estatal ante los reclamos presentados por las familias desplazadas, quienes se habían visto obligadas a atravesar a un peregrinaje institucional sin encontrar una solución definitiva. En consecuencia, ordenó a las autoridades competentes 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”.

5.41. Posteriormente, se expidió la Sentencia T-704A de 2007[113], donde la Sala Primera tuteló los derechos de una víctima del desplazamiento forzado que, después de que el Incoder le adjudicó un predio rural como medida de reparación, emitió una nueva Resolución despojándolo de este bajo el argumento de que no cumplía con todos los requisitos, pues tenía más de 60 años. La Corte ordenó que le fuera adjudicado nuevamente el mencionado bien, u otro si el primero ya no le interesaba, después de hacer tres (3) precisiones importantes: (i) pese a las dificultades presupuestales de llevar a cabo una política tan ambiciosa y costosa como aquella que se ocupa de las víctimas del conflicto armado, no puede dilatarse indefinidamente la reparación de todas ellas, enviándolas a una “[...] fila de espera para obtener la atención y protección efectiva de sus derechos [...]”; (ii) la ejecución de esta política no puede depender de la voluntad de las entidades involucradas, pues esto contraría la naturaleza misma de la obligación del Estado frente a la atención integral de esta población, y (iii) la condición de desplazamiento no se supera con el paso del tiempo, ni con programas de asistencia humanitaria, sino con la estabilización socio económica y el consecuente fin de la plurivulneración de los derechos humanos.

5.42. En la Sentencia T-1115 de 2008[114] la Sala Segunda resolvió un caso similar a aquel que se estudia en la presente providencia. Nueve (9) familias desplazadas presentaron una acción de tutela después de encontrar que el predio que les fue adjudicado por el Incoder en el respectivo proceso de reubicación no era apto para el desarrollo de sus proyectos productivos, pues no contaba con las condiciones mínimas de habitabilidad y era compartido con personas desmovilizadas. Una vez la Corte constató que efectivamente el predio y las viviendas no reunían las condiciones necesarias para asegurarles el “derecho a un nivel de vida adecuado” y que, además, existían muchos problemas de interacción social como resultado de la convivencia entre víctimas y victimarios, concluyó que las autoridades encargadas eran responsables del fracaso de sus proyectos productivos y de su

imposibilidad de alcanzar la estabilización socio económica. Como consecuencia, le ordenó al Incoder reubicar a todas las familias afectadas en un nuevo predio en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la notificación de dicho fallo.

5.43. Dando seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004[115], la Sala Segunda de Revisión profirió el Auto A-004 de 2009[116]. Allí estudió las particulares consecuencias que ha tenido el conflicto armado interno sobre los pueblos indígenas. Para tal efecto, hizo una focalización de los pueblos más afectados, dentro de los cuales incluyó a los Yanacona[117]. De este análisis, extrajo la siguiente conclusión general: como resultado de la importancia que tiene el territorio para sus culturas, su subsistencia e integridad étnicas, el desplazamiento forzado ha contribuido al exterminio cultural de varias comunidades indígenas mediante la creación de rupturas multidimensionales y la dispersión de sus miembros, así como a su exterminio físico por medio del asesinato de sus integrantes.

5.44. A juicio de la Sala, esta dramática situación se debe a que los indígenas están particularmente indefensos y expuestos a la violencia, toda vez que (i) concentran una importante porción del suelo fértil y de los recursos naturales que llaman el interés de los grupos armados, delincuentes, narcotraficantes, colonos y otros agentes movidos por razones económicas; (ii) suelen habitar en zonas donde se llevan a cabo confrontaciones armadas, y (iii) deben soportar los peligros inherentes al conflicto sobre la base de situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema, abandono institucional, inseguridad alimentaria, deterioradas condiciones de salud y el debilitamiento étnico y social, los cuales operan como factores catalizadores de las profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos a las que se ven expuestos.

5.45. Dentro de los daños atribuibles al conflicto armado, la Sala destacó los siguientes: (i) el debilitamiento de las organizaciones y la desintegración comunitaria y familiar; (ii) un impacto ambiental que disminuye la caza y la pesca y que causa inseguridad alimentaria, pérdida de la posibilidad de auto sostenimiento con prácticas propias e incremento de muertes por desnutrición; (iii) confinamientos y bloqueos que agudizan la inseguridad alimentaria y la desnutrición, y (iv) aculturación por la ruptura del entorno cultural propio y el shock cultural que acompañan al desplazamiento y a la pérdida o abandono de los territorios ancestrales[118].

5.46. Después de describir la situación general de los indígenas y de hacer un recuento de los esfuerzos que ha emprendido el Estado para hacerle frente a dicho problema, la Corte concluyó que “[...] dado que la respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas, la Corte Constitucional concluye que el Estado colombiano ha incumplido sus deberes constitucionales en este ámbito, en forma grave”. Consecuentemente, impartió dos (2) órdenes coordinadas: 1. El diseño e implementación de un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento. 2. La formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en dicha providencia (el plan específico para el pueblo Yanacona será explicado en el capítulo 6º de esta providencia).

5.47. Posteriormente, en la Sentencia T-076 de 2011[119] la Sala Novena de Revisión conoció del caso de un grupo de campesinos que, no obstante haber sido desplazados por grupos paramilitares, regresaron a trabajar a su tierra. La acción de tutela fue interpuesta contra el Incoder después de que este revocó una decisión anterior en virtud de la cual había extinguido el dominio de la empresa que adquirió el terreno por falta de explotación económica. La Corporación determinó que la entidad cometió varios vicios al expedir la Resolución demandada, razón por la cual, concedió el amparo de los derechos fundamentales y le ordenó esclarecer nuevamente la situación jurídica del predio. Dentro de las consideraciones que hizo la Sala sobre los derechos fundamentales que se ven lesionados con ocasión del desplazamiento forzado, sobresalen las siguientes:

“[...] son dos las dimensiones en que se manifiesta el perjuicio iusfundamental de los desplazados internos, en especial respecto de los que integran la población campesina: (i) la protección del mínimo vital; y (ii) el acceso a la vivienda digna. || En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda. [De acuerdo con lo anterior, existe] una

obligación estatal de implementación de las acciones tendientes a, entre otros aspectos, (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii) facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad; (iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello”.

5.49. En la Sentencia T-282 de 2011[121] la Sala Novena de Revisión se ocupó del caso de varias familias indígenas, algunas de ellas Yanacona, quienes después de haber sido desplazadas por la violencia, se encontraban en riesgo de ser desalojadas de un baldío en el que se habían asentado nueve (9) meses atrás. La Corte señaló que, de acuerdo con el Derecho nacional e internacional, “la posesión ancestral de las tierras que habita la comunidad es un elemento importante para la titularidad del derecho al territorio colectivo. Sin embargo, cuando la comunidad pierde esa posesión por motivos ajenos a su voluntad (como por definición sucede en caso de desplazamiento forzado), el Estado mantiene la obligación de propender por la recuperación de su territorio; velar porque se haga efectivo el derecho al retorno; y, en caso de que este no sea posible, iniciar los trámites y adoptar las medidas necesarias para que la comunidad obtenga tierras aptas para mantener sus tradiciones y desarrollar su proyecto de vida buena”. Teniendo en cuenta lo anterior, concedió el amparo y le ordenó al Incoder iniciar un proceso de concertación con las familias indígenas afectadas con el fin de que se determinaran las alternativas para hacer efectivo su derecho al retorno en condiciones de seguridad, tomando en cuenta las circunstancias fácticas existentes en su zona de origen o, en su defecto, para que se realizara su reubicación mediante la adjudicación de tierras, tomando en cuenta su diversidad étnica y cultural.

5.50. En la Sentencia T-655 de 2011[122] la Sala Quinta de Revisión estudió el caso de una comunidad indígena Uitoto, víctima del desplazamiento forzado, que se había asentado en un lote privado en virtud de un contrato de arrendamiento. Ante el atraso en los pagos, el propietario presentó la demanda de restitución del inmueble, obteniendo fallo favorable. La comunidad acudió al gobierno local solicitándole su reubicación en otro terreno. Este les ofreció la adjudicación de un lote. Sin embargo, ellos no aceptaron la propuesta argumentando que dicho terreno no era apto para el asentamiento de una comunidad



indígena. Ante los reiterativos esfuerzos del propietario por desalojarlos, interpusieron una acción de tutela contra la sentencia ordinaria que dispuso su desalojo por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la restitución de tierras. La Sala concedió el amparo después de constatar que ninguna de las entidades involucradas les ofreció respuestas reales y efectivas, pues se limitaron a otorgarles soluciones meramente formales. Tanto es así, que ni siquiera se realizó la inscripción de las familias afectadas en el Registro Único de Población Desplazada, hoy Registro Único de Víctimas. Teniendo en cuenta lo anterior, con el ánimo de remediar el desarraigo de la comunidad Uitoto, la Corte ordenó su inscripción inmediata en el mencionado registro, así como el inicio de los trámites administrativos necesarios para su reubicación.

5.51. Finalmente, en la Sentencia T-211 de 2015[123] la Sala Cuarta de Revisión conoció del caso de nueve (9) familias desplazadas por la violencia y beneficiarias de un subsidio integral de tierras, cuyos derechos fundamentales fueron amparados por la Corte después de haber sido vulnerados por el Incoder. Dicha entidad se negaba a transferirles la propiedad de los predios en que fueron reubicados bajo el argumento de que no habían devuelto la nuda propiedad de un terreno que se les había adjudicado antes, pero que no había resultado apto para la realización de sus proyectos productivos. La Corporación ordenó la transferencia después de descubrir que los actores tenían una razón válida para no haber devuelto el primer terreno: la ocupación por parte de terceros y la carga desproporcionada que para ellos significaba garantizar su desalojo. Dentro de las consideraciones generales, la Sala anotó que la reubicación y la restitución a favor de la población desplazada resulta de vital importancia, pues el verse obligados a abandonar su tierra no pueden explotarla y, consecuentemente, se ven privados de su principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar, teniendo en cuenta que la gran mayoría de ellos proviene de zonas rurales donde la primera actividad productiva es la agricultura.

## 6. La historia del pueblo Yanacona

6.1. Con el propósito de contextualizar el caso que se revisa, así como de resaltar la especial importancia que tiene la tierra para los indígenas del pueblo Yanacona, la Sala describirá las principales características de este grupo étnico, toda vez que dicha información resulta útil para comprender a profundidad la vulneración alegada por el señor Gabriel Ijaji Quevedo.

6.2. Los Yanacona o Yanakuna son un pueblo indígena prehispánico que tiene vínculos histórico-culturales con la antigua y extinta sociedad Inca[124]. Su símbolo principal es una bandera cuadriculada con los colores del arcoíris[125]. Está conformado por más de cuarenta y cinco mil (45,000) personas[126], quienes están distribuidos en seis (6) departamentos de Colombia. La gran mayoría reside en el suroccidente del Cauca[127] en la región denominada “macizo colombiano”[128]. Originalmente, su lengua era el quechua. Pero esta ha entrado en desuso[129], pues ahora el idioma predominante es el español[130].

6.3. Los Yanacona le rinden culto a la tierra, a la que llaman Willka Pacha o Jallpa Mama. La consideran el lugar donde descansa eternamente la memoria de sus antepasados y el sitio donde viven, comparten, nacen diariamente y trascienden. Así mismo, le rinden culto al viento (Dios Wayra), al Sol (Dios Inti), al arcoíris (K`uishi) y a diferentes vírgenes de la religión católica de las que se apropiaron durante el proceso de evangelización, entre otros elementos de la religión católica que hoy en día hacen parte de su cultura[131].

6.4. Freddy Romeiro Campo Chikangana, antropólogo yanacona, describe el origen del mundo y de su pueblo de la siguiente manera:

“En el principio del tiempo, Yana era la noche, la oscuridad del tiempo y ella cubría el universo, no existía nada sobre la tierra, el Dios Wayra (el Viento) no cesaba de bullir y sostener la tierra con fuerte soplo que surgía de su boca, el Dios Inti (el Sol) conciliaba el sueño al caer el día. Wayra inquieto por Yana (la noche) y por la quietud del tiempo decidió soplar fuertemente sobre los cabellos del Inti haciendo que se levantara y fijara su cuerpo sobre la tierra con lo que Ella se iluminó y comenzó a calentarse, con este calor surgieron desde el fondo de la Tierra los Tapukus que son hembra y macho, seres hechos de vapor; que echaron a andar sin lugar fijo a donde llegar. Así se alimentaban del vapor de agua que emergía de lo subterráneo. Un día un Tapuku hembra no quiso vagar más y se sentó a pensar en su propio ser, quería encontrar otros seres con quien compartir y mientras pensaba y pensaba, el pensamiento se fue calentando con el aliento del Inti y fue así como se encontró rodeado por el K`uishi (Arco Iris) quien lo invitó a recorrer los colores de su propio cuerpo, así fue como ayudado por Wayra, el Tapuku hembra subió a los colores del K`uishi, ahí se dio cuenta que algunos Tapukus hembras y machos estaban cercados por muchos K`uishis y que el Dios Inti vigilaba sin descanso. Del amor entre Tapukus y K`uishis

y del aliento del Dios Inti surgieron los primeros hombres que se alimentaban de vapor y a quienes gustaba la noche. Inti los denominó Yanaconas porque quiere decir “gente que se sirve mutuamente en el tiempo de la oscuridad”. Otros Tapukus se negaron a ser hombres y el Dios Inti los convirtió en pájaros, de ahí vino el kinde, el tukan, el gorrión de monte. El Dios Inti enseñó entonces al hombre Yanacona a trabajar la tierra, de uno de sus dientes le entregó el maíz, de sus lágrimas le entregó la Quinoa, K`uishi compartió con los Yanaconas el cuidado de los Waikos y Yakus (que son los ríos y lagunas) y Wayra entregó la semilla de flauta y de su cuerpo enseñó los sonidos. A la mujer Yanacona el Dios Inti le enseñó a tejer con los hilos del K`uishi y a sembrar la tierra. De esta manera y por todos los tiempos sabemos que los Yanaconas somos hombres de la oscuridad, del agua y del Arco Iris Solar”[132] (redacción original).

6.5. El territorio Yanacona reviste una especial importancia para su pueblo. Por un lado, es el lugar donde han vivido desde hace muchos años y, por ende, su cosmovisión, cultura, alimentación y medicina han sido desarrolladas sobre la base de sus características geológicas, geográficas y climáticas[133]. Tal es la conexión que sienten y que quieren preservar con su tierra, que acostumbran a enterrar la placenta de sus bebés en el lumbral de sus casas, en las huertas o en las tulpas (fogones) para amarrarlos a dicho lugar y trazar su destino[134].

6.6. Por otro lado, el territorio es importante porque, de acuerdo con la manera en que lo entienden y distribuyen, les permite desarrollar una de sus principales tradiciones: la minga o trabajo comunitario con fines de utilidad social o de carácter recíproco. A partir de la visión compartida de la tierra y el esfuerzo, todos los miembros de la comunidad asumen el deber de construir las casas que el pueblo requiere, preparar los terrenos para la siembra de los productos que consumen, recoger todas las cosechas, reparar los caminos y asistir a los velorios, funerales, partos y casamientos a los que haya lugar[135].

6.7. A este respecto, es necesario hacer una precisión. Originalmente, todos los Yanacona vivían en sus resguardos, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables por disposición expresa del artículo 63 superior[136]. Sin embargo, debido a los problemas económicos y sociales que enfrentaron a lo largo del siglo XX, algunos de ellos se vieron obligados a salir de su territorio histórico tradicional y migrar a otros parajes rurales o urbanos. Allí fundaron sus propias comunidades indígenas, las cuales fueron

posteriormente reconocidas por el Cabildo Mayor[137]. La diferencia entre estas últimas y los resguardos, es que las primeras no siempre tienen una noción colectiva del territorio, sino individual. Su identificación con el pueblo indígena Yanacona, por lo tanto, reside más en su organización socio-política y cultura, que en su visión territorial. No obstante, hay registros que indican que, pese a lo anterior, en algunos de estos asentamientos y cabildos no tradicionales se practica igualmente la minga o trabajo comunitario.

6.8. En todo caso, los Yanaconas se relacionan con el medio ambiente bajo el principio de “conservar usando”. Según este mandato, deben cuidar los recursos naturales y realizar una explotación moderada, tradicional y únicamente para fines de distribución y consumo de los diversos productos agrícolas, artesanos y ganaderos que manejan. Así mismo, no se consideran dueños de otros seres vivos[138].

6.9. De acuerdo con lo anterior, su sistema económico se diferencia ostensiblemente del sistema capitalista que caracteriza a la gran mayoría de países latinoamericanos, pues este último está basado en la generación y acumulación de riqueza mediante el esfuerzo y la propiedad mayoritariamente individual.

6.10. Los Yanacona lograron unir a cinco resguardos ancestrales[139] y a algunas comunidades indígenas[140] en un Cabildo Mayor en mil novecientos noventa y tres (1993). Actualmente, este órgano representa a treinta y un (31) comunidades y es considerado la principal autoridad política del pueblo indígena[141]. Está conformado por cinco (5) personas elegidas comunitariamente, sus respectivos equipos de trabajo y otros órganos que la acompañan. Dentro de estos se encuentra la Asamblea Comunitaria, el Consejo de Autoridades Tradicionales, los Coordinadores de Programas y los Coordinadores de Proyectos.

## Los impactos de la violencia

6.11. Al igual que otros indígenas latinoamericanos, los Yanacona fueron víctimas de la esclavitud, del saqueo, de la explotación laboral, de la discriminación y de la evangelización desde finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI. Posteriormente, en los siglos XVIII y XIX su existencia cultural y física se vio amenazada con el nacimiento de la república y el consecuente proceso de homogenización.

6.12. Las últimas generaciones Yanacona comenzaron un proceso de reorganización y “reetnización”[142] en los años 60, 70 y 80 con el fin de reivindicar su identidad, legitimar su proyecto político, refrescar su memoria, retomar sus tradiciones y rituales, y hacer una reconstrucción de los lazos sociales. Para tal efecto, han empezado a recordar la historia y la cultura que heredaron del pueblo Inca[143]. Este proceso ha sido titulado “Reconstruyendo la casa Yanacona”[144].

6.13. Dentro de sus mayores preocupaciones actuales se encuentra, por un lado, la permanente presión que ejerce sobre ellos la cultura occidental, con la desventaja de que esta tiene a su favor toda la estructura institucional en todos los aspectos del desarrollo humano: la salud, la economía, el trabajo, el medio ambiente, etc. Por otro lado, están las nefastas consecuencias del conflicto armado: (i) el uso ilícito de cultivos de amapola y de hoja de coca ubicados en su territorio[145]; (ii) el procesamiento y tránsito de narcóticos, como la cocaína y la heroína, y (iii) el accionar de grupos armados al margen de la ley, principalmente, de las guerrillas de las FARC y del ELN[146]. Todo esto ha desencadenado conflictos por la tierra y su consecuente escasez, el remplazo de cultivos agrícolas tradicionales, enfrentamientos armados, amenazas y homicidios, entre otras violaciones a los derechos humanos; situaciones que han dado pie a altos niveles de desplazamiento forzado y migraciones[147]. Así, por ejemplo, los indígenas afectados se han visto en la obligación de emplearse “[...] como obreros de fábricas, como vigilantes o como jornaleros en las fincas cafetaleras del departamento del Quindío o en las haciendas de la agroindustria azucarera del Valle del Cauca; también como empleadas del servicio doméstico en el caso de las mujeres (negrillas fuera del texto)”[148]

6.14. Ante esta problemática, los Yanacona han adoptado una política de no violencia para contribuir a la creación de espacios para la resolución pacífica de los conflictos. Sin embargo, el pueblo indígena ha seguido siendo víctima de procesos bélicos y, en esta medida, sus esfuerzos no han logrado detener totalmente su exterminio cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros, como tampoco su exterminio físico debido a la muerte violenta de sus integrantes.

6.15. Al igual que otros grupos indígenas, se han visto particularmente indefensos y expuestos a la violencia y a sus consecuencias, pues han tenido que soportar los peligros inherentes a la confrontación armada sobre la base de situaciones estructurales

preexistentes de pobreza, abandono institucional, inseguridad alimentaria, deterioradas condiciones de salud y su debilitamiento étnico y social; factores catalizadores de las profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos.

6.16. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación expidió el ya citado Auto 004 de 2009[149], donde incluyó a los Yanacona dentro de la focalización que hizo sobre los pueblos indígenas más afectados por el conflicto armado. Después de describir la situación general de las diferentes comunidades indígenas y de hacer un recuento de los esfuerzos que ha emprendido el Estado para hacerle frente a dicho problema, la Sala concluyó que la respuesta estatal ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas. Razón por la cual, ordenó la adopción de dos decisiones coordinadas: 1. Diseñar e implementar un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento. 2. Formular e iniciar la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en dicho Auto.

6.17. En respuesta a tal providencia, el tres (3) de mayo de dos mil doce (2012) el Ministerio del Interior expidió el Plan de Salvaguarda para el pueblo Yanacona[150]; herramienta jurídica que compromete al Estado y al gobierno nacional con el respeto y la defensa de los derechos de este pueblo indígena, responsabilizándolos directamente de la prevención, atención, protección y reparación por las afectaciones sufridas con ocasión del conflicto armado interno.

6.18. Según este documento, la guerra ha sido la principal causa de las discontinuidades en los ciclos de la vida cotidiana comunitaria del pueblo Yanacona. Tan profunda es la afectación, que se han habituado a convivir con la lógica de la guerra, acostumbrándose a la violencia, al miedo y a la incertidumbre.

6.19. Para la fecha en que fue redactado el mencionado informe, se habían registrado mil cuatrocientos doce (1412) hechos violentos[151] y cuatro mil seiscientos treinta y seis (4636) víctimas directas del pueblo Yanacona.

6.20. Frente a este difícil panorama, los indígenas plantearon diversas medidas. Una de ellas es la restitución de tierras, la cual explicaron de la siguiente manera: “Una de las

líneas a ser abordadas [...] debe ser el retorno de las comunidades indígenas desplazadas a los territorios ancestrales, sin embargo para el Pueblo Yanacona el retorno se convierte en una utopía debido a que los territorios ancestrales son espacios geográficos muy reducidos para atender el proceso del retorno, además más del 70% de las tierras son zonas de protección ambiental, reservas y sitios sagrados no aptos para la producción agrícola y pecuaria”. Así mismo, indicaron que “[...] el Pueblo Yanacona ha planteado la posibilidad de que en los casos posibles de que haya retorno físico y en los que no, este deberá ser garantizado mediante la ejecución de proyectos de vivienda y tierras que respondan a las necesidades culturales. Es decir el planteamiento requerido para atender al retorno físico implica también la necesidad de contribuir con el retorno cultural, independientemente del lugar en el que se encuentre el Yanacona”

6.21. En conclusión, el pueblo indígena Yanacona tiene una relación multidimensional con el territorio que comprende, como mínimo, los siguientes campos: (i) espiritual (le rinden culto a la naturaleza y buscan su máxima preservación); (ii) histórico (es el lugar donde vivieron y fueron enterrados sus ancestros), y (iii) cultural (sus tradiciones laborales, educativas, musicales, gastronómicas, medicinales y sociales fueron desarrolladas sobre la base de sus características geográficas y geológicas). En esta medida, su supervivencia física y cultural depende fuertemente de su permanencia en los espacios que habitan desde antes de la colonia, o desde hace varias generaciones cuando se agruparon en los más recientes cabildos y comunidades, toda vez que estos espacios son referentes y pilares de todo lo que saben y valoran, mas no simples extensiones de tierra o fuentes de recursos naturales.

6.22. La violencia y, específicamente, el desplazamiento forzado que los ha despojado de sus tierras, o que los ha obligado a abandonarlas, los ha separado de su territorio y, por ende, los ha llevado un paso más cerca de su extinción, pues a diferencia de otros grupos humanos, el daño que han sufrido es difícilmente reparable sino es mediante su retorno digno y seguro al lugar que les pertenece.

7. El señor Gabriel Ijaji Quevedo y su familia deben ser reubicados nueva e inmediatamente – solución del caso concreto –

7.1. La Corte estudia el caso de una familia indígena de la etnia Yanacona, de apellido Ijaji y de la cual hacen parte siete (7) personas: el accionante, su esposa y sus cinco (5)

hijos[152]. Ellos vivían en el macizo colombiano en el municipio de La Vega, Cauca, dentro del Cabildo indígena rural “Santa Bárbara”; una de las treinta y un (31) comunidades oficialmente reconocidas por el Cabildo Mayor Yanacona, máxima autoridad política y administrativa de dicho pueblo[153]. En el año dos mil cinco (2005), y como producto del incursionar de grupos armados al margen de la ley, fueron desplazados y obligados a abandonar sus tierras[154].

7.2. Desde ese entonces, han sido reubicados en dos (2) terrenos distintos, pero en ninguno de ellos han podido alcanzar su estabilidad socioeconómica, pues nunca han logrado desarrollar un proyecto productivo. El primer predio les fue adjudicado en el marco de un programa de reforma agraria y queda localizado en el municipio de Buena Vista, Quindío[155]. Sus características geológicas y la afectación de interés ambiental que recae sobre una parte de él, les impidieron cultivar sus productos, así como acceder a los servicios públicos domiciliarios. El segundo, donde viven hoy en día, les fue entregado por orden de un juez de tutela que consideró necesaria su reubicación dados los problemas que enfrentaron en el Quindío[156]. Este queda ubicado en el municipio de Viterbo, Caldas, y las difíciles condiciones de la tierra, en conjunto con la presencia de una ocupadora de hecho cuya posesión es anterior a la adjudicación del predio, han obstaculizado su pleno disfrute, pues la alcaldía local no está legalmente facultada para realizar el desalojo pues ya caducó la acción posesoria[157]. Actualmente, el señor Gabriel Ijaji Quevedo, cabeza de hogar, se ha visto obligado a trabajar como jornalero en fincas vecinas para garantizar su mínimo vital y el de su familia; labor que él define como poco constante e insuficiente.

7.4. Los jueces de instancia negaron el amparo bajo el argumento de que la tutela era improcedente porque se desconocía el principio de subsidiariedad. A su juicio, los accionantes tenían otros medios de defensa a su alcance: podían presentar un incidente de desacato o una solicitud de cumplimiento para exigir lo dispuesto en el fallo de tutela que ordenó su segunda reubicación. Esto en cuanto dicha orden se debe entender como incumplida, pues no exige la entrega de un simple lote, sino de uno con vocación agropecuaria y que pueda asegurar el auto sostenimiento y la estabilización socio económica de la familia.

7.5. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, la Sala analizará el presente caso a la luz de las consideraciones hechas en los capítulos 5º y 6º de esta providencia, con el fin de (i)



exponer el daño que sufrieron los Ijaji cuando fueron desplazados de su territorio dada su condición étnica; (ii) recordar los derechos que tienen a la restitución de tierras y a la estabilización socioeconómica en su calidad de víctimas del conflicto armado interno y miembros de un pueblo indígena, y (iii) explicar y corregir la vulneración de la que han sido objeto en el último año al tener que salir de su parcela para trabajar mientras esperan indefinidamente a una solución definitiva.

7.6. Como otros indígenas de la etnia Yanacona, el señor Gabriel Ijaji, su esposa y sus cinco (5) hijos sostenían una estrecha relación con su territorio histórico tradicional. Allí descansa la memoria de sus antepasados, se ha desarrollado su cosmovisión, su cultura, sus hábitos alimenticios y su medicina, está enterrada su placenta como símbolo de su unión con la tierra y como forma de marcar su destino, y se realizan sus prácticas tradicionales, como el culto a la naturaleza o la minga, la cual requiere de una comprensión colectiva del territorio.

7.7. Sin embargo, al igual que las más de cuatro mil seiscientos treinta y seis (4636) víctimas directas que reporta este pueblo indígena[160], los Ijaji se vieron obligados a abandonar su Cabildo y comenzar una peregrinación que se ha extendido hasta el día de hoy. Este suceso significó la vulneración de su derecho a la propiedad, a la libre circulación y residencia, al mínimo vital, a la vivienda digna y al trabajo, pues fueron despojados de su tierra y pertenencias y, seguidamente, perdieron de forma intempestiva su única fuente de ingresos. En esta medida, empezaron un acelerado proceso de empobrecimiento que se tradujo en la vulneración de sus otros derechos fundamentales, cuyo goce efectivo presupone un mínimo nivel de ingresos.

7.8. No obstante, cuando perdieron el nexo con su territorio histórico tradicional en el macizo colombiano, fueron sometidos a vivir en un ambiente que les sigue resultando extraño y que contraría sus costumbres indígenas, pues han tendido que acostumbrarse a la violencia, a la incertidumbre y a vivir en ciudades y pueblos donde impera otro sistema económico, otra cultura, otra cosmovisión y otro tipo de relaciones sociales radicalmente distintas.

7.9. Como consecuencia, han sufrido un proceso de aculturación que amenaza la continuación de sus tradiciones. Los hijos de la pareja, por ejemplo, han crecido lejos de la

comunidad indígena a la que pertenecen sin poder desarrollar prácticas esenciales para los Yanacona, como el culto a la naturaleza, el cultivo de sus productos típicos o la minga. El señor Gabriel Ijaji, por su parte, dejó de trabajar en beneficio de su comunidad, para ser empleado o contratista, lo que no sólo le resta autonomía e ingresos, sino que modifica sustancialmente la manera, el objetivo y el significado que persigue con su trabajo, por un lado, y la forma en que se relaciona con la tierra y sus recursos naturales, por el otro.

7.10. Esta situación, se resume en una “desterritorialización” para un grupo familiar perteneciente a la etnia Yanacona, que se manifiesta en una profunda y sistemática discontinuidad en el ciclo de vida comunitaria que sostenían antes de la violencia, en un pronunciado debilitamiento étnico y social, en una inseguridad alimentaria y en un alto grado de incertidumbre sobre su próximo paradero[161]. Hechos que se convierten en catalizadores de las profundas violaciones a los derechos humanos de los que ya fueron víctimas y que podrían significar la terminación del linaje cultural de esta familia.

7.11. El Incoder, siendo la entidad encargada de otorgarle subsidios directos a la población en situación de desplazamiento forzado para la adquisición de tierras y el desarrollo de sus proyectos productivos[162], se defiende argumentando que ya les adjudicó dos (2) predios en el pasado y que la resolución en virtud de la cual les hará entrega del tercer terreno se encuentra a la espera de una firma. En esta medida, sostiene haber sido comprensiva con la situación de la familia Ijaji y pide un plazo adicional, pero indeterminado, para realizar el debido trámite administrativo.

7.12. No obstante, la solución que propone la entidad (esperar hasta que se expida la resolución de adjudicación) es puramente formal o simbólica. La Sala llega a esta conclusión después de constatar que (i) ha transcurrido más de un año desde que ambas partes acordaron la entrega del lote No. 7 de la Hacienda Santa Helena en el municipio de Viterbo, Caldas, sin que se haya hecho efectivo el traslado, y (ii) que han pasado más de seis (6) meses desde que la mencionada resolución estaba lista para ser firmada por el Subgerente de Tierras Rurales, el señor Carlos Ignacio Carmona Moreno, o quien haga sus veces[163].

7.13. Estos plazos, que a todas luces resultan excesivamente largos para la expedición de un acto administrativo cuando se trata de salvaguardar los derechos de una familia

indígena y desplazada, revelan la inoperancia estatal y la mora en la que ha incurrido el Incoder a la hora de cumplir con sus obligaciones legales y reglamentarias. De acuerdo con la jurisprudencia reseñada en el acápite 5º de esta Sentencia, la ejecución de las medidas de reparación no puede depender jamás de la buena voluntad de una entidad o de un funcionario, puesto que no se trata de un acto de caridad, sino del cumplimiento de un conjunto de obligaciones consagradas en el derecho nacional e internacional a favor de un conjunto de sujetos de especial protección constitucional por su doble condición de desplazados e indígenas.

7.14. Teniendo en cuenta todo lo anterior y, especialmente, el derecho que tienen los Ijaji a ser reubicados en el corto plazo y de manera preferente y concertada en un lugar de la misma o mejor calidad, extensión y estatus jurídico que su territorio histórico tradicional para subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro con la asesoría, el acompañamiento y el seguimiento estatal, la Sala Primera de Revisión concluye que el Incoder ha vulnerado sus derechos fundamentales a la restitución de tierras, a la estabilización socio económica y al mínimo vital, al dilatar injustificadamente la legalización y materialización de su tercera reubicación en el lote No. 7 de la Hacienda Santa Helena.

## 8. Conclusión

Una víctima indígena del desplazamiento forzado que no puede retornar a su territorio histórico tradicional, tiene derecho a ser reubicada de manera adecuada, efectiva y rápida en otro lugar del territorio nacional en condiciones de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad. Para esto, es necesario obtener su consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con sus propias formas de consulta y decisión, y ofrecerle tierras de la misma calidad, extensión y estatus jurídico a aquellas que tenía antes, con el fin de que pueda alcanzar su estabilidad socioeconómica y superar la condición de desplazamiento forzado.

En este sentido, una entidad que tarda más de un año en adjudicarle a una de estas personas el predio que ya fue determinado y que requiere para realizar su proyecto productivo argumentado que se encuentra haciendo las gestiones necesarias para tal efecto, vulnera su derecho fundamental a la restitución de tierras, a la estabilización

socioeconómica y al mínimo vital, toda vez que mientras esto sucede, la persona continúa empobreciéndose, aculturizándose y afrontando serias dificultades para garantizar su mínimo vital y el de su familia.

Por todo lo expuesto, la Sala revocará el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales, el nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015), el cual confirmó el fallo de primera instancia que profirió el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, el veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014), y que consideró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Gabriel Ijaji Quevedo contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder -. En su lugar, tutelaré sus derechos fundamentales y los de su familia a la restitución de tierras a la estabilización socioeconómica y al mínimo vital, ordenándole al Incoder que le adjudique y le haga entrega efectiva del lote no. 7 de la Hacienda Santa Helena ubicada en el municipio de Viterbo, Caldas, en el plazo de dos (2) meses calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia judicial, permitiéndole seguir viviendo de manera indefinida en el inmueble ubicado en el lote no. 1 del mismo predio.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales, el nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015), el cual confirmó el fallo de primera instancia que profirió el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, el veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014), y que consideró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Gabriel Ijaji Quevedo contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder -. En su lugar, TUTELAR sus derechos fundamentales y los de su familia a la restitución de tierras, a la estabilización socioeconómica y al mínimo vital.

Segundo.- ORDENAR al Incoder a que le adjudique y le haga entrega efectiva al Señor Gabriel Ijaji Quevedo del lote no. 7 de la Hacienda Santa Helena ubicada en el municipio de Viterbo, Caldas, en el plazo de dos (2) meses calendario contados a partir de la notificación

de la presente providencia judicial, permitiéndole seguir viviendo de manera indefinida en el inmueble ubicado en el lote no. 1 del mismo predio.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El Incoder es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Fue creado por orden del Decreto 1300 de 2003 y su estructura fue modificada por el Decreto 3759 del 2009.

[2] La Sala de Selección Número Cinco estuvo conformada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[3] Según manifestó el actor en el escrito de tutela, su grupo familiar se encuentra compuesto por su esposa, la señora Werlinda Chilito Carvajal, y sus cinco (5) hijos: Yurani Ijaji Chilito, Mayerly Vanessa Ijaji Chilito, Deisy Johana Ijaji Chilito, María Isabel Ijaji Chilito y Juan Gabriel Ijaji Chilito. Folio 2.

[4] El accionante aportó copia de un certificado expedido el tres (3) de diciembre de dos mil

catorce (2014) por el señor Alfonso Narváes Escobar, gobernador del Cabildo Indígena Yanacona de Santa Bárbara. En dicho documento se señaló lo siguiente: “[...] el señor GABRIEL IAJI identificado con cédula de ciudadanía No. 76.248.312 de LA VEGA, CAUCA, es indígena y fundador de este territorio indígena de Santa Bárbara y fue gobernador por dos periodos 2004 y 2006 en ejercicio de las facultades establecidas en los artículos ya mencionados por la constitución nacional y con base a nuestras normas, usos y costumbres internas” (redacción original). Folio 9 y 10.

[5] El accionante aportó copia del certificado que expidió Acción Social el veintisiete (27) de febrero de dos mil nueve (2009), donde se da cuenta de que él, en conjunto con su esposa e hijos, se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas) desde el primero (1º) de noviembre de dos mil seis (2006). Folio 11.

[6] El artículo 24 de la Ley 812 de 2003, vigente para la época, y por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un Estado comunitario, señaló lo siguiente: “Subsidio integral. Modifícase el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior [...]” (redacción original). Este artículo fue derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En virtud del artículo 20 de esta última norma, el “subsidio integral” fue remplazado por el “subsidio integral de reforma agraria”, con cargo al presupuesto del Incoder.

[7] El accionante aportó copia del contrato de operación y funcionamiento No. 4 de la cuota parte del predio Maracaibo, ubicado en el municipio de Buena Vista, Quindío, celebrado entre él, su esposa y el Incoder. En virtud de dicho contrato, la mencionada entidad se comprometió a otorgarles el subsidio previsto. Esto es, el terreno donde fue ubicada la familia Ijaji. Folios 12 a 15.

[8] Como anexo al escrito de tutela, el accionante aportó copia de la sentencia judicial que profirió el Juzgado Segundo de Familia de Armenia, Quindío, el diecinueve (19) de enero de

dos mil nueve (2009), en el proceso de tutela iniciado por la Defensoría Regional del Pueblo, en representación del señor Gabriel Ijaji Quevedo y otros, contra el Incoder y Acción Social. En dicho proceso se ventiló la difícil situación que atravesaban las familias restituidas como resultado de las características topográficas y legales del predio, toda vez que estas les impedían desarrollar una actividad productiva y alcanzar su estabilización socioeconómica. Tras comprobar los anteriores hechos, el Juzgado le ordenó al Incoder efectuar la reubicación de las familias alojadas en el predio Maracaibo en un nuevo lugar habitable, con agua potable y con vocación agropecuaria para asegurar su auto sostenimiento, estabilización socio económica y subsistencia. Folios 17 al 28. En el escrito de tutela, el accionante afirmó que el fallo que profirió la Sala Civil y de Familia del Tribunal del Distrito Judicial de Armenia el diez (10) de marzo de dos mil diez (2010) en el mencionado proceso de tutela, confirmó integralmente la decisión tomada en primera instancia. Sin embargo, no anexó copia de la respectiva Sentencia. Por el contrario, le solicitó al juez de reparto que conoció de la tutela objeto de revisión que solicitara copia del mencionado fallo.

[9] Como anexo al escrito de tutela, el accionante aportó copia de la Resolución 142 del diez (10) de septiembre de dos mil diez (2010), donde el Incoder ordenó adjudicar “[...] un subsidio integral para la adquisición de tierras [...] con el cual los beneficiarios adquieren cada uno de ellos los derechos de propiedad sobre una doceava (1/12) parte del Lote No. 1. del predio de mayor extensión denominado “Santa Helena” [...]”. Folios 34 al 36. Así mismo, aportó copia de la Resolución 031 del veintiocho (28) de octubre de dos mil once (2011), donde el Incoder ordenó el suministro de unos recursos económicos a cada familia con la condición de que fueran “[...] invertidos única y exclusivamente para los fines otorgados, esto es para el desarrollo del proyecto productivo, establecido para el Lote No. 1 del predio Santa Helena [...]” (redacción original). Adicionalmente, señaló que la reubicación ordenada por la autoridad judicial era necesaria, pues “[...] solo el subsidio para adquisición de tierras no les permite [a las familias involucradas] acceder a la satisfacción de sus necesidades básicas, pues si bien es cierto cuentan con la tierra para desarrollar un proyecto productivo exitoso, no cuentan con los recursos necesarios para adelantar los mismos, y así conseguir su estabilización socioeconómica”. Folios 29 a 33.

[10] Como anexo al escrito de tutela, el actor aportó copia del derecho de petición que le presentó a la Alcaldía Municipal de Viterbo, Caldas, el treinta y uno (31) de marzo de dos mil

once (2011). En dicho documento, el señor Ijaji señaló que “[d]entro del área de la cual soy beneficiario, y donde tengo actualmente mi domicilio, se encuentran en estos momentos unos ocupantes de hecho, los cuales están perturbando el uso, goce y disfrute de mi posesión”. Folios 37 y 38.

[11] El Alcalde municipal dio respuesta a sus peticiones el dos (2) de julio de dos mil once (2011), informándole lo siguiente: “[...] efectivamente encontramos que existe una perturbación a la posesión sobre el predio que se le adjudicó mediante resolución 000142 de septiembre 10 de 2010 [...] pero también se evidencia [...] que las personas que allí habitan se encuentran asentadas en ese predio desde antes de su adjudicación, cuando aún estaba bajo el manejo de la Dirección Nacional de Estupefacientes [...]” (redacción original). Adicionalmente, le explicó que “[...] se puede evidenciar que ya ha transcurrido el tiempo suficiente para que haya operado la caducidad de dicha acción; este término lo encontramos establecido en los artículos 72 y 352 del Reglamento de Policía y Convivencia Ciudadana para el Departamento de Caldas, normatividad que regula este tipo de conflictos en el municipio y de competencia de las autoridades de Policía del orden municipal descrito en el artículo 32 de la misma norma”. El artículo 72 del mencionado reglamento, señala lo siguiente: “TÉRMINOS: las acciones de policía encaminadas a conservar la situación de hecho, deberán ejercitarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al del acto de perturbación o embarazo de la posesión, o mera tenencia”. El artículo 352, por su parte, dispone lo que sigue: “CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. Caducidad: La acción administrativa de policiva originada en los hechos contravencionales descritos en este reglamento, caduca a los treinta (30) días contados a partir de la ocurrencia del hecho” (redacción original). Dicho esto, el Alcalde municipal concluyó diciendo que “[...] no es procedente en este caso interponer una acción por perturbación a la posesión o lanzamiento por ocupación de hecho ante esta administración [...]”. Folios 39 y 40.

[12] El accionante aportó copia de un derecho de petición que presentó directamente ante el Incoder el veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012), donde expuso la situación que estaba atravesando su familia. Folio 41. Así mismo, aportó copia de un oficio que le envió el Defensor Regional del Pueblo al Incoder, donde también se hizo una narración de los problemas que atravesaban los Ijaji para trabajar el terreno que les fue asignado. Folio 42.



[13] Como anexo al escrito de tutela, el accionante aportó copia de los oficios que le envió el Incoder al Defensor Regional del Pueblo los días diecinueve (19) de octubre y veintisiete (27) de noviembre de dos mil doce (2012). En el último de ellos, anotó lo siguiente: “Respecto a la reubicación del señor Gabriel Ijaji en otro lote del mismo predio, éste beneficiario solicitó el día de la visita, ser reubicado únicamente, en un lote que se encuentra en arriendo por el Nivel Central, lo cual no es posible. Por lo expuesto me permito solicitar su mediación, en el sentido de comunicarse con el señor en cuestión para que acepte ser reubicado en una porción del lote 6 que no se encuentre en arrendamiento [...]” (redacción original). Folios 43 al 45.

[14] Este hecho fue puesto de presente en el auto admisorio de la demanda que profirió el doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014) el Juzgado Penal del Circuito de Anserma, Caldas, quien conoció del proceso objeto de revisión en sede de primera instancia. Folios 46 y 47. Así mismo, fue reiterado por el Incoder cuando contestó a la acción de tutela mediante escrito fechado el veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014). Folios 51 a 59. En esta medida, la Sala parte del supuesto de que ambas partes ya acordaron la reubicación de los Ijaji en el lote No. 7 de la Hacienda Santa Helena.

[15] Folios 73 al 75.

[16] Folios 9 y 10.

[17] Folio 11.

[18] Folios 12 al 15.

[19] Folios 16 al 28.

[20] Folios 29 al 33.

[21] Folios 34 al 36.

[22] Folios 37 y 38.

[23] Folios 39 y 40.

[25] Folio 42.

[26] Folio 43 y 44 al 45, respectivamente.

[27] A este respecto, es necesario recordar que en desarrollo de los principios de celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad de la acción de tutela, esta Corporación ha considerado que para lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales, hay ocasiones en las que resulta pertinente, e incluso necesario, requerir información por vía telefónica a los peticionarios o sus familiares sobre algunos aspectos fácticos puntuales que requieran mayor claridad. Sobre el particular, véanse las Sentencias T-603 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-476 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-341 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-643 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-219 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-726 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), T-162 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-155 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-852 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre muchas otras.

[28] Folio 14 y 15 del segundo cuaderno.

[29] Folios 16 al 42 del segundo cuaderno.

[30] Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[31] Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[32] El perjuicio irremediable es un daño a un bien que se deteriora irreversiblemente hasta el punto en que ya no puede ser recuperado en su integridad. No siendo todo daño irreparable, el perjuicio al que aquí se alude debe ser (i) inminente; (ii) grave; (iii) requerir de medidas urgentes para su supresión, y (iv) demandar la acción de tutela como una medida impostergable. Por inminencia se ha entendido algo que amenaza o que está por suceder prontamente. Es decir, un daño cierto y predecible cuya ocurrencia se pronostica objetivamente en el corto plazo a partir de la evidencia fáctica y que justifica la toma de medidas prudentes y oportunas para evitar su realización. Así pues, no se trata de una simple expectativa o hipótesis. El criterio de gravedad, por su parte, se refiere al nivel de intensidad que debe reportar el daño. Esto es, a la importancia del bien jurídico tutelado y al nivel de afectación que puede sufrir el mismo. Esta exigencia busca garantizar que la

amenaza o violación sea motivo de una actuación extraordinariamente oportuna y diligente. El criterio de urgencia, por otra parte, está relacionado con las medidas precisas que se requieren para evitar la pronta consumación del perjuicio irremediable y la consecuente vulneración del derecho. Por esta razón, la urgencia está directamente ligada a la inminencia. Mientras que la primera alude a la respuesta célere y concreta que se requiere, la segunda hace referencia a la prontitud del evento. La impostergabilidad de la acción de tutela, por último, ha sido definida como la consecuencia de la urgencia y la gravedad, bajo el entendido de que un amparo tardío a los derechos fundamentales resulta ineficaz e inoportuno. Sobre los elementos constitutivos del perjuicio irremediable se pueden ver las consideraciones hechas en las siguientes Sentencias: T- 225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-761 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-424 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-440A de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre muchas otras.

[33] En esta última situación, el accionante adquiere la obligación de acudir a las instancias ordinarias durante los cuatro (4) meses siguientes para que allí se desarrolle el debate jurídico de fondo sobre los hechos planteados en su demanda, tal como lo establece el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[34] Cuando se afirma que el juez de tutela debe tener en cuenta la situación especial del actor, se quiere decir que este debe prestar atención, entre otras cosas, a su edad, a su estado de salud o al de su familia, a sus condiciones económicas y a la posibilidad de que para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria o contenciosa, la decisión del juez natural resulte inoportuna o inocua.

[35] Para verificar el cumplimiento del principio de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición de la tutela es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante al ser inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo. De tal modo que, si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para

evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción. A este respecto, la Corte Constitucional ha puesto de presente la existencia de dos (2) factores excepcionales que justifican el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la acción. Estos son (i) que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, en el entendido de que si bien el hecho que la originó no es reciente, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual; y (ii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial. Sobre la caducidad de la acción de tutela, se puede ver la Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández) en la que se declaró la inexecutable de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales. Así mismo, véase la Sentencia T-288 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) donde se pusieron de presente los deberes del juez de tutela en relación con el principio de inmediatez a la luz de unas presuntas vías de hecho en las que supuestamente habían incurrido dos (2) autoridades judiciales en el marco de un proceso ejecutivo hipotecario. Sobre el principio de inmediatez, en general, se pueden consultar las Sentencias T-1110 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-158 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-429 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-998 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-158 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-521 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo). Allí la Sala Plena y las diferentes Salas de Revisión hicieron alusión a estas situaciones excepcionales al abordar la procedibilidad de acciones de tutela mediante las cuales se pretendía obtener acceso a una defensa técnica, a un recalcule del monto base de la pensión, a la indemnización por daños y perjuicios, a la sustitución pensional, a la pensión de sobreviviente y a la pensión de invalidez, respectivamente.

[36] Ver Sentencias T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1042 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-269 de 2013 (M.P. María

Victoria Calle Correa), entre otras.

[37] Ver Sentencias T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-972 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-202 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[38] Sobre la especial procedibilidad de la acción de tutela cuando se trata de personas en situación de desplazamiento forzado, se pueden consultar las Sentencias T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1635 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1144 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino y A.V. Jaime Araujo Rentería), T-1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-159 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y S.P.V. Mauricio González Cuervo), T-596 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-211 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre muchas otras. En dichas providencias, las distintas Salas de Revisión de esta Corporación señalaron que la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado dadas las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran. Estas consideraciones fueron escritas a la luz de diversos casos, dentro de los cuales se encuentran los siguientes: la ocupación de hecho y la solicitud de reubicación, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas), la imposición de multas por cometer infracciones urbanísticas y la transferencia de la propiedad de los terrenos en los que fueron reubicados.

[39] Estas consideraciones fueron hechas por la Sala Octava de Revisión en la Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino y A.V. Jaime Araujo Rentería). Allí se abordó la discusión sobre la procedibilidad de la acción de tutela interpuesta por una persona en

situación de desplazamiento forzado para resolver el caso de una familia que solicitaba su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, hoy Registro Único de Víctimas.

[40] Dentro de las normas nacionales se encuentra la Ley 160 de 1994, la Ley 387 de 1997, el Decreto 250 de 2005, la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633 de 2011 y 4829 del mismo año, el Decreto 1725 de 2012 y el Decreto 2569 de 2014. Los instrumentos internacionales abarcan el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, los principios Van Boven de 2006 y los principios Pinheiro de 2007. Las providencias judiciales más representativas, por su parte, son las Sentencias T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-754 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-704A de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería y A.V. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y A.V. María Victoria Calle Correa), T-159 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-655 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-211 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), así como el Auto A-004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[41] Por estabilización socioeconómica se entiende el proceso a través del cual las familias desplazadas logran abastecerse de bienes y servicios básicos mediante la generación de sus propios ingresos y una vez han recuperado su capacidad productiva.

[42] Así, por ejemplo, lo señaló el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 cuando estableció los principios orientadores de la restitución de tierras. El primero de ellos es la preferencia, el cual fue desarrollado de la siguiente manera: “PRINCIPIOS DE LA RESTITUCIÓN. La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios: 1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas [...]”. Dada su importancia, esta Ley será explicada a mayor profundidad en las siguientes páginas.

[43] Así, por ejemplo, la restitución de la tierra, independientemente de que se dé mediante el retorno o la reubicación de la población afectada, es útil para reconstruir las redes

sociales, adquirir un lugar de habitación, retomar fuentes de ingresos, reanudar prácticas y hábitos laborales y culturales, o revivificar una historia individual, familiar o colectiva circunscrita a un lugar específico.

[44] No obstante lo anterior, la persona sigue gozando de la calidad de víctima y el Estado sigue en la obligación de repararla integralmente.

[45] En el caso de los predios urbanos, esto se traduce en la posibilidad de encontrar una fuente de trabajo o de emprendimiento cerca o dentro del hogar. En el caso del sector rural, se trata de poder desarrollar un proyecto productivo en la tierra asignada.

[46] Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se estableció un subsidio para la adquisición de tierras, se reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictaron otras disposiciones.

[47] Por la cual se adoptaron 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.

[48] Por el cual se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictaron otras disposiciones.

[49] Por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictaron otras disposiciones.

[50] Por medio del cual se dictaron medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

[51] Por el cual se reglamentó el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

[52] Por el cual se adoptó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

[53] Mediante el cual se reglamentaron los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65,

66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modificaron los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, y se derogó el inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.

[54] Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se estableció un subsidio para la adquisición de tierras, se reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictaron otras disposiciones.

[55] El artículo 1º de la referida Ley 160 de 1994 señaló que uno de los principales objetivos de dicha norma era “[...] dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional”.

[56] De acuerdo con la redacción original de la Ley 160 de 1994, dentro de la población objetivo de la reforma agraria se encontraban “[...] las personas que resid[en] en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente [...]” (artículo 20). Hoy, y como producto de varias reformas, dicha ley ofrece una descripción más general, disponiendo que son “[...] elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos”; escenario en el que, en todo caso, se encuentra la mayoría de las víctimas del desplazamiento forzado.

[57] La necesaria complementariedad entre la restitución de tierras y la estabilización socioeconómica no estaba formulada con tal claridad en la Ley 160 de 1994, pero a medida que está fue reformada por los Planes Nacionales de Desarrollo que presentaron los gobiernos siguientes (Ley 812 de 2003, Ley 1151 de 2007, Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015), se volvió evidente.

[58] Por la cual se adoptaron 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.

[60] Los numerales 5º y 6º del artículo 10º de la Ley 387 de 1997 señalan lo que sigue: “De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros: [...] 5.



Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social. || 6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento [...]”. Esta norma fue desarrollada parcialmente por el Decreto 2569 del año 2000, donde se precisó el concepto de estabilización socioeconómica en los siguientes términos: “Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

[61] No en vano, el Decreto 2007 de 2001, a través del cual se reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997, condicionó la adjudicación de tierras a la presentación y aprobación de un proyecto productivo. Específicamente, en su artículo 8º dispuso lo siguiente: “Adquisición y adjudicación de tierras. La adquisición de predios por el Incora en las distintas situaciones de que trata el presente decreto, se realizará con base en el resultado de la formulación de un proyecto productivo concertado y elaborado por el Incora, SENA, Umatas y demás organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, conjuntamente con los aspirantes, en concordancia con los Planes de Acción Zonal, PAZ”. El numeral 8º del artículo 10 de la Ley 387 de 1997, por su parte, dispuso lo siguiente: “De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros: [...] 8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios [...]”.

[62] El numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 dispuso lo siguiente: “De las instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de

Atención Integral a la Población Desplazada. || Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: || 1. 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 [...].”

[63] El numeral 2º del citado artículo 19 de la Ley 387 de 1997, señaló: “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada”.

[64] A juicio del referido Plan Nacional de Atención, era tan significativo el impacto de la estabilización socioeconómica en el marco de los programas de retorno y reubicación, que la cesación de la condición de desplazado quedo circunscrita a ella. Razón por la cual, la primera batería de indicadores sectoriales de satisfacción de necesidades básicas que se ordenó, estaba orientada a esclarecer si una familia había logrado su estabilización socioeconómica, para posteriormente cesar los beneficios derivados de la Ley 387 de 1997.

[65] Esto último (la adopción de medidas especiales para los grupos indígenas, afro, Rrom y palenqueros) responde a uno de los principios orientadores del Plan Nacional de Atención: el enfoque diferencial. De acuerdo con este postulado, la formulación y desarrollo de todas las actividades descritas debe tener en consideración las características de la población sujeto, o de los grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales, para responder a sus verdaderos intereses y lograr la transformación y la recuperación que se pretende.

[66] Por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictaron otras disposiciones.

[67] Esta Ley fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-715 de 2012, la cual será explicada más adelante dentro de este mismo capítulo.

[68] Se les reconoció a las víctimas su derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferencial, transformadora y efectiva. En virtud de lo anterior, la reparación, distribuida en sus cinco (5) componentes (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición), debe ser pensada y ejecutada para (i) tener el potencial para remediar integralmente el daño sufrido; (ii) tener enfoque diferencial; (iii) tener enfoque transformador, y (iv) tener los efectos prácticos esperados, no pudiéndose limitar únicamente a la formulación de políticas, directrices, protocolos e informes. El enfoque diferencial se encuentra recogido en el artículo 13 de esta misma ley, donde se señala que todas las medidas que la integran (llámense de atención, asistencia o reparación integral) deben reconocer que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad y etnia, entre otros, y, consecuentemente, responder a estas diferencias. El enfoque transformador, por su parte, reconoce que antes de la violencia muchas víctimas vivían en situaciones de precariedad, discriminación, pobreza o marginación, entre otros, y que estas condiciones obstaculizaban el goce efectivo de sus derechos fundamentales, así como las hacían más vulnerables a sufrir de agresiones por los diferentes grupos armados. La simple restitución, entendida como la devolución al estado anterior al conflicto se torna, entonces, insuficiente. Se requiere, por el contrario, de una política que logre transformar su situación para que (i) superen los daños sufridos, y (ii) gocen de una mejor calidad de vida en comparación con aquella que tenían antes de la ocurrencia de los sucesos violentos.

[69] El artículo 28 de la mencionada Ley 1448 de 2011 señaló lo siguiente: “DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente: [...] 9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley”.

[70] De acuerdo con su artículo 208, la vigencia de la Ley 1448 de 2011 es de diez (10) años.

[71] El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 dice así: “ACCIONES DE RESTITUCIÓN DE LOS DESPOJADOS. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. || Las acciones

de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. [...] En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado [...].”.

[72] La restitución debe ser concertada con la víctima, pues más allá de recibir una simple porción del suelo, de lo que se trata es de fijar el lugar donde se va a reanudar un proyecto de vida. No en vano, el artículo 73 de la citada Ley 1448 de 2011 consagra la participación como uno de los principios orientadores de la restitución de tierras, señalando lo siguiente: “7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas”.

[73] La estabilización socioeconómica es uno de los principios orientadores de la restitución de tierras en el marco legal vigente. De acuerdo con el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, “[l]as víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad [...]”.

[74] Por medio del cual se dictaron medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

[75] De acuerdo con el artículo 3º del mencionado Decreto, “[...] se consideran víctimas a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno” (negritas fuera del texto).

[76] De acuerdo con el artículo 1º del referido Decreto, las medidas de reparación integral y restitución de derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas deben ser

acordes con los valores culturales de cada etnia. Esto, según el artículo 6º del mismo cuerpo normativo, busca contribuir a garantizar efectivamente la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas mediante la realización de acciones que no les resulten extrañas o que contraríen sus costumbres o creencias.

[77] Dada la relación que mantienen y que deben preservar los pueblos y las comunidades indígenas con su territorio, el Decreto de referencia les reconoció un derecho fundamental al territorio, en los siguientes términos: “Artículo 9º. Derecho fundamental al territorio. El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los derechos sobre las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo deberá orientar el proceso de restitución, devolución y retorno de los sujetos colectivos e individuales afectados. El goce efectivo del derecho colectivo de los pueblos indígenas sobre su territorio, en tanto la estrecha relación que estos mantienen con el mismo, garantiza su pervivencia física y cultural, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y el desarrollo autónomo de sus planes de vida”.

[78] A este respecto, véase el artículo 44 del citado Decreto 4633 de 2011.

[79] Véase el artículo 142 del Decreto 4633 de 2011.

[80] Ibídem.

[81] Véase el artículo 99 del Decreto 4633 de 2011.

[82] Véase el párrafo del artículo 141 del Decreto 4633 de 2011.

[83] Mediante el cual se reglamentaron los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modificaron los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, y se derogó el inciso 2º del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011.

[84] A este respecto, cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 26 de la norma referida, cuando una persona desplazada supera la situación de vulnerabilidad, no pierde la condición de víctima, pues seguirá figurando en el registro y deberá ser priorizada en el acceso a las otras medidas de reparación integral a las que haya lugar y que se encuentren pendientes.

[86] Ver artículo 8º.

[87] Ver artículo 8º.

[88] Ver artículo 13.

[89] Ver artículo 16.

[90] La Declaración de Cartagena sobre Refugiados fue redactada en mil novecientos ochenta y cuatro (1984) como respuesta al problema de refugiados que para ese entonces se vivía en Centroamérica.

[91] Ver la conclusión número 6.

[92] Ver la conclusión número 21.

[93] A este respecto, es importante señalar que estos principios fueron formulados teniendo en mente, sobretodo, los desplazamientos controlados, entendiendo por estos el movimiento previsible de las personas como resultado de un conflicto armado, un desastre natural y un proyecto de desarrollo a gran escala, entre otros. En este sentido, varias de las recomendaciones allí establecidas responden a la lógica de un desplazamiento acompañado por actores estatales, cuya labor principal es minimizar los riesgos y evitar nuevas vulneraciones.

[94] Ver el principio 9º.

[95] Ver el principio 18.

[96] Ver el principio 28.

[97] Ver el principio 15.

[98] Ver el principio 19.

[99] Ver el principio 2.2.

[100] En sede de control abstracto, se destaca la Sentencia C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, S.P.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, S.P.V. María Victoria Calle

Correa, S.P.V. Mauricio González Cuervo, S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y A.V. y S.P.V. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Allí la Sala Plena resolvió una demanda interpuesta por un grupo de ciudadanos contra varios artículos de la Ley 1448 de 2011 referentes a la restitución de tierras. Específicamente, contra el numeral 9º del artículo 28 parcial; el artículo 70 parcial; los incisos 1º, 2º, 4º y 5º parciales del artículo 72; los numerales 1º y 2º parciales del artículo 72; el inciso 6º parcial del artículo 74; el artículo 75 parcial; el inciso 4º parcial y 5º del artículo 76; los numerales 3º y 4º parciales del artículo 77; el artículo 78 parcial; el parágrafo 2 parcial del artículo 84; el inciso 1º parcial del artículo 91; el artículo 99; el inciso 3º del artículo 120, y el artículo 207. A juicio de los actores, el Legislador incurrió en diversas omisiones legislativas parciales, así como lesionó los derechos fundamentales de las víctimas, al expedir una regulación en materia de tierras que dejaba por fuera sin razones suficientes a cierto tipo de personas y de situaciones, e imponía cargas procesales y presunciones indebidas. Por ejemplo, uno de los cargos se dirigía en contra de los artículos 28 y 72, argumentando que limitaban la tierra objeto de restitución a aquella que había sido despojada, mas no abandonada[100]. Otro atacaba los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 84 y 91 por considerar que estos impedían la restitución de los predios de los tenedores que habían sido desplazados por la violencia, pues dicha medida sólo beneficiada a los propietarios, poseedores y ocupadores[100]. Para resolver la demanda, la Sala Plena hizo una síntesis de las normas internacionales y nacionales que regulan la materia, y analizó el derecho fundamental a la restitución de tierras a la luz de la jurisprudencia constitucional. Después de estudiar cada uno de los cargos, declaró la exequibilidad de las normas que supuestamente adolecían de una omisión legislativa, así como de aquellas que imponían cargas procesales. Sin embargo, concluyó que los artículos referentes al principio de oportunidad, a la pérdida de derechos y a la presunción de despojo eran contrarios a la Constitución.

[101] Véase las Sentencias T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-754 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-704A de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería y A.V. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y A.V. María Victoria Calle Correa), T-159 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-655 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-211 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), así como el Auto A-004 de 2009

(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[102] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[103] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[104] A estos efectos, la Corte afirmó que la estabilización socioeconómica permite romper con el ciclo del desplazamiento forzado. Específicamente, dispuso que “[...] la claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista, permite identificar cuándo cesa la situación de desplazamiento. En efecto, el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales se traducen en el restablecimiento y, por tanto, en la cesación de la situación de desplazamiento forzado interno”.

[105] Dentro de las consideraciones que respaldaron este análisis, al igual que la orden mencionada, la Corporación anotó lo siguiente: “Las consecuencias del reasentamiento son, regularmente perversas [puesto que] [...] la población en situación de desplazamiento sufre un dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política. [...] Los factores prenotados y la pérdida de autoestima que el fenómeno le impone a cada víctima, permiten visualizar las consecuencias nefastas del reasentamiento involuntario cuando se hace sin la asistencia estatal o cuando ésta se distingue por su ineficiencia o su ineficacia [...] o, la mayoría de las veces, por la existencia de nudos problemáticos en la ruta crítica de acceso a los componentes específicos de la ayuda, como, por ejemplo, de acceso a soluciones de vivienda o de acceso real a proyectos productivos que garanticen la autosostenibilidad de los desplazados”. (negrillas fuera del texto).

[106] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[107] En relación con este argumento, en la Sentencia se precisó lo siguiente: “El caso de vinculación en proyectos productivos para poder garantizar el derecho al trabajo, es de especial atención porque al brindar esta oportunidad no sólo se está garantizando el derecho fundamental mencionado, sino se hace posible que con los ingresos que puede llegar a percibir el desplazado con posterioridad a la capacitación se haga viable llevar



alimentos, pagar arriendo, o satisfacer otras necesidades de su mínimo vital y el de su núcleo familiar”.

[108] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[109] Dentro del trabajo que ha realizado dicha Sala, se encuentran los Autos 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y el Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), donde la Corporación evaluó y monitoreo la adopción de una nueva política de restitución de tierras después de concluir que esta era insuficiente y precaria para finales del año dos mil cuatro (2004). Dichos autos son útiles para comprender a profundidad los vacíos que existían sobre la materia, así como la razón de ser de varias de las normas que hoy integran la referida Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Así mismo, se recomienda su estudio para entender por qué la Corte no ha levantado el estado de cosas inconstitucional sobre la materia.

[110] A este respecto, la Sala Tercera aclaró lo siguiente: “[...] vale la pena precisar que este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber mínimo y de inmediato cumplimiento que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial”.

[112] Antes de que la tutela fuera interpuesta, la familia de uno de los accionantes fue reubicada en un terreno distinto al de su lugar de origen. Sin embargo, no pudo permanecer allí pues, a su llegada, el jefe de hogar fue víctima de nuevas amenazas por grupos armados al margen de la ley, quienes le dijeron que dichos predios ya tenían dueño.

[113] M.P. Jaime Araujo Rentería y A.V. Manuel José Cepeda Espinosa.

[114] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[115] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[116] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[117] Sin embargo, la Corte no tuvo a su alcance suficiente información para ahondar en la situación que afronta esta comunidad. Por ende, se limitó únicamente a señalar que este pueblo es uno de los más afectados por la violencia y a ordenar la adopción de un plan de Salvaguarda en su defensa.

[118] Sobre esto último, la Sala precisó que “[l]os pueblos indígenas desplazados viven en estado de total desubicación por la ruptura cultural y lingüística que ello conlleva y la inserción abrupta en entornos urbanos y de miseria a los que son completamente ajenos. Además, lo que resulta más grave, el desplazamiento causa la ruptura de la continuidad cultural por la aculturación subsiguiente de los jóvenes y la consiguiente detención de los patrones de socialización indispensables para que estas etnias sobrevivan. En efecto, el shock y la ruptura cultural generalizadas tienen un especial impacto sobre las generaciones jóvenes de los pueblos desplazados, que durante el desplazamiento pierden el respeto a los mayores y la continuidad de sus procesos de socialización y de perpetuación de las estructuras culturales”.

[119] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y A.V. María Victoria Calle Correa.

[120] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[121] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[122] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[123] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[124] Ver el texto titulado “La reconstrucción de la casa Yanacona: Etnicidad y transformación del espacio social en el Macizo Colombiano”, escrito por Claudia Leonor López G. y publicado en [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com)

[125] Ver el portal en internet [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com), donde varios miembros de la

comunidad han contribuido a dejar por escrito algunos de los rasgos principales de su cultura.

[126] Datos obtenidos del Plan de Salvaguarda del Pueblo Yanacona que elaboró el Ministerio del Interior en el año dos mil doce (2012). Este será explicado a mayor profundidad en las páginas siguientes.

[127] Según el informe que presentó el Ministerio de Cultura en el año 2010 y que se titula “Los Yanacona, reconstruyendo la casa”, dicho pueblo “[...] se concentra en el departamento de Cauca, donde habita el 85,6% de la población. Le sigue Huila con el 6,1% (2.024 personas) y Valle del Cauca con el 3,2% (1063 personas). Estos tres departamentos concentran el 94,8% poblacional de este pueblo. Los Yanacona representan el 2,4% de la población indígena de Colombia”.

[128] El Macizo Colombiano es una de las estrellas hídricas más importantes de Colombia. Está constituido por un conjunto montañoso de los Andes que cubre a los departamentos del Cauca, Huila y Nariño. De allí nacen los ríos Patía, Cauca, Magdalena, Putumayo y Caquetá. Contiene trescientos sesenta y dos (362) cuerpos lagunares y trece (13) páramos y ecosistemas ricos en flora y fauna. Gracias a esto, ha sido catalogado por la Unesco como reserva de la biósfera y es considerada como un área estratégica a nivel nacional e internacional, dado su significado para la producción de agua, su biodiversidad y sus ecosistemas.

[129] Actualmente, los únicos rezagos de este idioma se encuentran en el uso de topónimos, antropónimos y vocablos de uso cotidiano.

[130] Según el informe que presentó el Ministerio de Cultura en el año 2010 y que se titula “Los Yanacona, reconstruyendo la casa”, “[l]os yanaconas hablan sólo español ya que hace mucho tiempo dejaron de hablar su lengua nativa, el quechua, de la cual sólo permanecen algunos nombres, de utensilios, de la botánica, en algunas expresiones cotidianas y en sus apellidos, y en los nombres de los resguardos”.

[131] La adopción de imágenes y rituales religiosos propios de la religión católica fue un producto de la evangelización a la que los Yanacona se vieron sometidos en la época de la colonia. A pesar de que hoy gozan de un derecho fundamental a la libertad religiosa, el

pueblo indígena mantiene algunas de estas prácticas por considerarlas parte de su tradición. Según el informe que presentó el Ministerio de Cultura en el año 2010 y que se titula “Los Yanacona, reconstruyendo la casa”, “[u]na de las prácticas rituales más propias de esta cultura es la de las alumbranzas, en las cuales la imagen de un santo o una virgen del resguardo, son llevadas a cada casa para ser venerada y recoger limosnas, para costear las siguientes celebraciones religiosas. Adicionalmente, la devoción a las vírgenes remanecidas, reconocidas como las patronas de las comunidades donde aparecieron, ocupa un lugar de gran importancia dentro de la cultura Yanacona. Cada virgen se caracteriza por ser fundadora de un pueblo, por resolver conflictos, y por tener capacidad de acción sobre el destino de la comunidad”. Sobre este tema se pronunció la Sala Primera de Revisión en la Sentencia T-1022 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería) al estudiar el caso del Cabildo Indígena Caquiona, donde un pastor de la religión evangélica protestante alegaba que las autoridades indígenas vulneraban sus derechos al no permitirle profesar públicamente su religión. La Corte negó el amparo por encontrar que la comunidad indígena estaba legitimada para evitar la difusión pública de ideas religiosas que atentaban contra sus valores culturales, más aún, cuando estas se profanaban de tal manera que eran escuchadas por todos los miembros del resguardo, lo que violaba el derecho a la intimidad de quienes no las compartían. A la hora de explicar cómo era la cosmovisión Yanacona, la Sala retrató las siguientes precisiones antropológicas que remitió el señor Carlos Vladimir Zambrano por orden expresa de la Corporación: “La virgen, como emblema comunitario, es fundamental para el orden y unidad del pueblo yanacona. No solo representa la advocación local y la forma devocional consolidada, sino que instituye al orden social y a la unidad política yanacona, ligando ambos a la formación cultural que denominamos religiosidad Yanacona [...] La virgen es viva en el sentido literal de la palabra, fundadora de pueblo y organizadora de sociedad. Es viva porque para los Yanaconas de Caquiona la remanecida está profundamente ligada a la historia, la vida, la cotidianidad y el pensamiento. Lo “vivo” está presente en los actos cotidianos. Por ejemplo, la Virgen de Caquiona viste como una mujer de la comunidad: vestido ancho, faja a la cintura, enaguas, alpargatas y sombrero y como cualquier persona, la virgen posee tierras, casas y ganado, bienes que son administrados por el síndico y cuidados e incrementados por la comunidad a través del trabajo colectivo e individual. || La virgen es trabajadora, “sale a ganar para lo caliente” como cualquier habitante de la comunidad. Hace sus comisiones cargada en la espalda de sus devotos, en extenuantes jornadas hasta los sitios en donde se encuentren

otros yanaconas, incluso fuera de los límites del resguardo. La virgen se autofinancia: “ella mismita va a conseguir la plata para su fiesta”. Es decir, todo el año esta, en aras de su plata circulando a través de las complejas redes veredales que demuestran la renovación de los lazos de solidaridad y territorialidad de la comunidad. La actividad económica y ritual es de todo el año y presidida por su virgencita. A ella la visten, le hablan, le cuentan, le inventan, como el caso de “mama concia”, la Virgen de Caquiona a quien siempre la ven “embarradita” cuando llega de romería o de comisión”.

[132] Esta descripción fue incluida por el Ministerio del Interior dentro de la contextualización histórica y cultural que se hizo en el Plan de Salvaguarda del Pueblo Yanacona, publicado el tres (3) de mayo de dos mil doce (2012) como respuesta al Auto 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) que profirió la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional.

[133] A este respecto, hay autores, como Juan Friede, que señalan que los resguardos del Macizo Colombiano no son concentraciones de población originaria del sitio, sino que constituyen núcleos formados artificialmente como consecuencia del despojo forzoso o legal al cual los españoles sometieron a la población indígena. Es decir, que si bien los Yanacona han vivido en dicho lugar desde hace varias generaciones, no son originarios de allí, pues en un comienzo llegaron desde Ecuador y Perú.

[134] Ver el portal en internet [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com), donde varios miembros de la comunidad han contribuido a dejar por escrito algunos de los rasgos principales de la cultura de este pueblo indígena. De acuerdo con estos relatos, los Yanacona creen que si entierran la placenta de un bebé en el umbral de su casa, harán de este un andariego. Si la entierran en la huerta, será trabajador. Y si la entierran en el fogón, nunca saldrá de su territorio.

[135] Ver el informe que presentó el Ministerio de Cultura en el año 2010 en conmemoración del bicentenario y que se titula “Los Yanacona, reconstruyendo la casa”.

[136] El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia señala lo siguiente: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

[137] Ver el texto titulado “La reconstrucción de la casa Yanacona: Etnicidad y transformación del espacio social en el Macizo Colombiano”, escrito por Claudia Leonor López G., y publicado en [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com)

[138] Ver el portal en internet [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com), donde varios miembros de la comunidad han contribuido a dejar por escrito algunos de los rasgos principales de su cultura.

[139] Resguardo de Caquiona, San Sebastián, Pancitará, Guachicono y Rioblanco.

[140] Comunidades indígenas del Oso, Frontino y Moral.

[141] El Cabildo Mayor representa a las siguientes treinta y un (31) comunidades: cinco (5) resguardos coloniales, llamados Caquiona (municipio de Almaguer), San Sebastián (municipio San Sebastián), Guachicono y Pancitará (municipio de La Vega) y Rioblanco (municipio de Sotará); un (1) Resguardo Republicano llamado Santa Marta (municipio de Santa Rosa); veintiún (21) comunidades rurales llamadas San Juan (municipio Bolívar), Nueva Argelia, Santa Bárbara y El Paraíso (municipio de la vega), El Oso, Frontino, Puerta del Macizo y El Moral (municipio de La Sierra), Descanse (municipio de Santa Rosa), Inti Llaku (municipio de Rosas), Papallaqta (municipio San Sebastián), San José de Isnos (municipio San José de Isnos), Yacuas (municipio Palestina), San Agustín (municipio San Agustín), Inti Llaqta, Rumiyaco y El Rosal (municipio Pitalito), Yachay Wasi y Villa María (municipio de Mocoa), Bajo Mirador (municipio de Orito) y Dimas Onel Majín (municipio Puerto Caicedo), y cuatro (4) comunidades urbanas ubicadas en las ciudades de Popayán (Cauca), Santiago de Cali (Valle del Cauca), Armenia (Quindío) y Bogotá (Bogotá D. C.).

[142] Por “reetnización” se hace referencia a los procesos de recuperación de tradiciones, vestuarios, lengua, dietas, entre otros elementos de la identidad cultural tradicional.

[143] Ver el texto titulado “La reconstrucción de la casa Yanacona: Etnicidad y transformación del espacio social en el Macizo Colombiano”, escrito por Claudia Leonor López G., y publicado en [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com)

[144] De acuerdo con el texto titulado “La reconstrucción de la casa Yanacona: Etnicidad y transformación del espacio social en el Macizo Colombiano”, escrito por Claudia Leonor

López G., y publicado en [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com), “[...] la metáfora de la casa como espacio de vida cotidiana, los Yanaconas expresan su voluntad de reconstruirse como pueblo étnicamente diferenciado. De esta manera, la “casa Yanacona” no sólo representa la idea de territorio como espacio físico que les garantiza los medios materiales de subsistencia, sino que también corresponde al espacio político que los Yanaconas están reconstruyendo con base en el fortalecimiento de los Cabildos indígenas como entidades políticas tradicionales [...]”. Así mismo, según “El Pronunciamiento de Guachicono”, documento donde los Yanaconas manifiestan la afirmación de su identidad étnica y que fue publicado en “Hombres de páramo y montaña: Los Yanaconas del Macizo Colombiano” (Zambrano Edit. 1993: 85- 88), la transformación de la casa puede ser descrita de la siguiente manera: “Los Yanaconas tenemos el pensamiento de que el territorio y la tierra son como una casa; los dueños de la casa Yanacona somos los Yanaconas. Desde hace tiempo vienen entrando unas personas de afuera que nos dañaron y siguen dañando nuestra casa. Como dueños hemos decidido repararla y organizarla. Esas personas también dañaron nuestro hogar Yanacona. Por eso también necesitamos reconstruir nuestro hogar con base en nuestra cultura, identidad y autoridades propias. Los daños ya están hechos, pero tenemos el valor y la voluntad de no llorar sobre los escombros, sino de levantarnos con alternativas que nos permitan reconstruir nuestra casa y nuestro hogar”.

[145] Esto ha dado pie a fumigaciones aéreas, presencia de foráneos y un cambio en las dinámicas del modelo económico propio.

[146] Esto aceleró el debilitamiento de prácticas económicas propias, la adopción de nuevas prácticas culturales, el debilitamiento del proceso organizativo y el proceso de la autodeterminación como pueblo, el desconocimiento de la autoridad tradicional, la descomposición social, la pérdida progresiva de patrones culturales, el desplazamiento forzado, la descomposición social y el debilitamiento de la autodeterminación como pueblo.

[147] Ver el informe que presentó el Ministerio de Cultura en el año 2010 que se titula “Los Yanacona, reconstruyendo la casa”.

[148] Ver el texto titulado “La reconstrucción de la casa Yanacona: Etnicidad y transformación del espacio social en el Macizo Colombiano”, escrito por Claudia Leonor

López G., y publicado en [www.nacionyanakuna.com](http://www.nacionyanakuna.com)

[149] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[150] Este documento está disponible en la página web del Ministerio del Interior:

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s\\_yanacona.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_yanacona.pdf)

[151] Según la tipología penal, estos hechos encuadran en los siguientes delitos: abandono de map/muse, abuso de autoridad, abuso de confianza, activación granada, afectación psicológica, agresión física y verbal, allanamientos, amedrentamiento, amenazas, asesinato, atentado, castigo forzado, confinamiento, consumo de psicoactivos, control a las prácticas culturales, control movilidad de alimentos, medicamentos y combustibles, cultivo de coca y amapola, desaparición forzada, desplazamiento, despojo territorial, detención arbitraria, empadronamiento, enamoramientos, enfrentamientos, extorsión, falso positivo, fumigaciones aéreas, homicidio, hostigamientos, hurto, lesiones personales, masacre, militarización del territorio ancestral, ocupación de las vías, ocupación de centros educativos, viviendas y parcelas, ocupación, daño a sitios sagrados y cultivos de pan coger, privación de la libertad, reclutamiento, retención, secuestro, señalamientos, suplantación de autoridad, tortura, trabajo forzado, violación, violación DDIHH y violación a la libre circulación.

[152] Ver folio 2.

[153] Ver folios 9 y 10.

[154] Ver folio 11.

[155] Ver folios 12 al 15.

[156] Ver folios 17 al 28.

[157] Ver folios 37 al 40.

[158] Ver folios 46, 47 y 51 a 59.

[159] Mediante llamada telefónica realizada el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015) por un funcionario del Despacho de la Magistrada Ponente, el accionante informó



que sigue a la espera de que se haga efectiva la adjudicación del lote No. 7, ubicado en la Hacienda Santa Helena.

[160] Ver los datos consignados en el Plan de Salvaguarda para el pueblo Yanacona que expidió el Ministerio del Interior en respuesta al Auto 004 de 2009, el tres (3) de mayo de dos mil doce (2012). Disponible en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s\\_yanacona.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_yanacona.pdf)

[162] Véase el Decreto 1300 de 2003, por el cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determinó su estructura, y el Decreto 3759 de 2009, por el cual se aprobó la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, y se dictaron otras disposiciones.

[163] Esta afirmación fue hecha por el Incoder en el escrito de contestación a la acción de tutela. Folios 73 al 75.