

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Desarrollo jurisprudencial

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Protección

Luego de advertirse el gran número de garantías afectadas por el desplazamiento forzado, y atendiendo a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que este amplio y desprotegido grupo de la población se encuentra, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: “el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.”. La Corte Constitucional considera que la situación de desplazamiento forzado, coloca a los accionantes en una condición de urgencia, que merece, sin dudar, un trato preferente con miras a su protección. Las primeras obligaciones del Estado frente a la contingencia, son las de proteger la vida e integridad de los desplazados, buscar si es posible el retorno de los mismos a sus lugares de origen e incluirlos en el registro único de población desplazada, entre otras acciones, según las particulares circunstancias de cada caso.

DERECHO A LA VIVIENDA DE DESPLAZADOS

El reasentamiento reclamado, es claro que resulta una de las opciones que deberán evaluar los órganos del Estado para dar solución inmediata al problema de vivienda; así como otras,

cual es el caso de la atención humanitaria de emergencia y la política de retorno. La insuficiencia del Estado, se advierte en, para decir lo menos, la manera como acuden desesperadamente las personas desplazadas ante los ojos indiferentes del poder público y de la sociedad que los ignora; la exigencia en demasía de documentos, declaraciones y otras muchas formalidades que acrediten la condición de desplazado; para poder hacerse beneficiarios de la prestación de servicios y la ejecución de planes como el que aquí se debate correspondiente a la asignación de tierras. Recordemos que la Jurisprudencia de la Corte ha sido clara en señalar que el Gobierno Nacional no puede establecer requisitos adicionales para la protección de los desplazados. Si ya lo hizo la ley, no pueden las autoridades, por la vía reglamentaria fijar nuevas exigencias o ampliar el espectro de las ya existentes. En este sentido, dispone el artículo 84 de la Constitución que “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. No puede la Sala cerrar los ojos ante el mayúsculo problema que padece la población desplazada por la violencia y que, además, ha acudido ante los órganos del Estado, reclamando el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales. Las instituciones Estatales existen para brindar soluciones a las necesidades sociales y ellas en este caso no han sido el mejor ejemplo de eficacia y celeridad, como principios que gobiernan la función administrativa (Art. 209 C.P). Por eso, ésta Corporación deberá adoptar las medidas del caso para procurar una ayuda efectiva a los accionantes en materia de vivienda y en el sentido de garantizarles una asignación de tierra que, como ya se ha insistido, les permita reorientar y desarrollar en ese nuevo lugar su proyecto de vida, advirtiéndose que si bien, como ya se ha dicho, los desplazados tienen el derecho a la asignación de predios, ello no significa que necesariamente se les asignarán los escogidos por ellos, pues dicha determinación debe ser realizada por el Incoder como autoridad competente, de conformidad con las normas pertinentes.

DESPLAZADOS-Deber del Estado de brindar protección integral

Se ha de prevenir al Gobierno Nacional y, en general a las autoridades públicas competentes,

para que les otorgue similar protección a los demás desplazados, es decir, a aquellos que no figuran aquí como actores, en cumplimiento del deber de brindar la protección integral a este sector vulnerable de la población, que fue señalado en forma general por esta Corporación en la citada sentencia T-025 de 2.004, bien en forma provisional, bien en forma definitiva, de los derechos mínimos que ha señalado en su jurisprudencia y, en este caso, particularmente, el de la vivienda en conexidad con la vida digna.

Referencia: expediente T-1326829

Acción de tutela interpuesta por Octavio Feria Cardenas, Luis Antonio Fontecha, José Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Ministerio del Interior y de Justicia.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil seis (2.006).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, NILSON PINILLA PINILLA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión de la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Marzo 14 de 2.006 y la sentencia dictada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá de 21 de Enero de 2.006 dentro de la ACCION DE TUTELA seguida por Octavio Feria Cardenas, Luis Antonio Fontecha, José Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Ministerio del Interior y de Justicia.

I. LOS ANTECEDENTES.

Funda la parte actora, el petitum de su escrito tutelar en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Los hechos.

Señalan que ellos y sus familias han sido desplazados por la violencia de sus lugares de residencia, por la acción de grupos armados al margen de la ley, y que el señor Feria Cárdenas denunció ante el Senado el 1º de Agosto del año 2.000 la expropiación ilegal de tierras por parte de la guerrilla.

Aducen que dichas denuncias fueron conocidas por la Revista Cambio y, por dicha razón, los demandantes se convirtieron en objetivo militar de los grupos guerrilleros y paramilitares.

Bajo la condición de desplazado, viajó el señor Feria Cárdenas a Costa Rica, donde fue tratado médicamente, con ocasión de los traumas que le produjo el desplazamiento forzado; sin embargo, hubo de regresar a Colombia pues no se le reconoció asilo al resto de su familia.

Enfatizan que enviaron todos los formularios y documentos requeridos ante el Incoder e igualmente, han asistido a todas las capacitaciones exigidas, con el fin de que se les otorguen las tierras para su reubicación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Luego de celebrar una reunión con un Representante del Incoder, se ordenó la reubicación de las familias en el Municipio de Suesca – Cundinamarca, y habiéndose trasladado a la zona de asignación, el señor Octavio Feria fue abordado por grupos “violentos”, los cuales le anunciaron que dichas tierras ya tenían dueños.

Denunciado el hecho, se les informó que debían esperar a una nueva asignación pero, más sin embargo, desde el año 2.000 sus familias han estado esperando solución y aún, con excepción del señor Feria Cárdenas, no se ha dado respuesta.

2. Las pretensiones.

Los señores arriba indicados presentaron acción de tutela invocando la protección de su derecho constitucional a la vivienda digna, conexo con la salud y la vida. Así mismo y como

corolario de lo anterior, solicitaron que se les haga la asignación de tierras a que el Gobierno se ha comprometido, como quiera que cumplen todos los requisitos para la asignación de las mismas.

De otro lado, imploran el amparo del derecho a la igualdad en relación con la respuesta obtenida por el señor Feria Cárdenas en la que se le incluye únicamente a él como beneficiario, cuando todos han actuado conjuntamente en la presentación de documentos.

3. La intervención de las entidades accionadas.

3.1 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder.

Por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica de enlace territorial No 7, se describió el traslado en los siguientes términos:

Informa que mediante Decreto 1300 de 21 de Mayo de 2.003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder, con el objeto fundamental, entre otros, de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural. Por su parte, con la ley 387 de 1.997 se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Además, en el artículo 32 se estableció que las personas que se encontraren en dichas circunstancias y cumplieran con los requisitos de ley, tendrían derecho a recibir los beneficios contemplados en el artículo 1º ibidem.

En cuanto al caso concreto, dan cuenta de que los accionantes se encuentran incluidos en

turno dentro del programa agrario, con el propósito de entrar a solucionar su necesidad de reubicación provisional o definitiva, pero, no sin antes atender la necesidad de las 1.080 familias que han sido objeto de desplazamiento. Para ello explican, que se hace necesario ceñirse en estricto orden a los procedimientos establecidos en las leyes para cada caso, lo cual implica sujetarse a la disponibilidad de recursos que posibiliten la adquisición de predios que se destinan finalmente a la población desplazada.

Por último, señala que de la conducta del Incoder no se desprende una amenaza o violación de los derechos fundamentales de los actores.

3.2 Ministerio del Interior y de Justicia.

A través de escrito allegado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior, se dio contestación en oportunidad a la solicitud de amparo, destacando que la acción de tutela, resulta improcedente por existir otros medios de defensa judicial. Igualmente indica que tampoco podría ésta prosperar, en el evento de concederse como mecanismo transitorio, por cuanto no aparece demostrada la existencia de un perjuicio irremediable.

Además de lo dicho, enfatiza el Ministerio que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, por cuanto mediante Decreto 200 de 3 de Febrero de 2.000, que determina los objetivos, funciones y estructura de la entidad, no se le asignó competencia en el sentido de la acción que de dicha institución reclaman los actores.

Para explicar su dicho, señala que anteriormente, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 372 de 1.996 artículo 5 numeral 6o, el Ministerio tenía la función de formular y adoptar las políticas correspondientes a la atención especial de emergencia a los

desplazados por la violencia.

Luego de hacer una remembranza de la evolución normativa que ha habido frente al tema, concluye que a la fecha, no es al Ministerio del Interior y de Justicia a quien le corresponde el manejo de la atención integral de la población desplazada y tomar medidas de prevención. En efecto, el artículo 47 del Decreto 200 de 2.003 dispuso: “Traslado de funciones: A partir de la vigencia del presente Decreto trasládanse las funciones de los artículos 2 y 7 del Decreto 2569 de 2.000, a la Red de Seguridad Social, en el sentido de que esta entidad es la competente para declarar que un desplazado se encuentra en condición de desplazamiento...”

En este sentido, y con base en lo dispuesto en el artículo 1º de la ley 387 de 1,997 el Ministerio del Interior y de Justicia ejerce una misión de dirección y coordinación de las autoridades departamentales y municipales sobre el control del orden público; pero la responsabilidad misma en cuanto a la atención de los desplazados recae sobre autoridades diferentes.

Finalmente, se hace notar que con el Decreto 2467 de 2.005, se fusionó la Agencia de Cooperación Internacional, a la Red de Solidaridad Social y en el artículo 6º numeral 6 se dispuso expresamente que es función de la Agencia Presidencial para la acción social y la cooperación internacional “Coordinar el Sistema Nacional para la Población Desplazada por la violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la ley 387 de 1.997 y sus decretos reglamentarios”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. La primera instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá negó la acción de tutela presentada por los señores Feria Cárdenas, Miller Sanchez, Bautista Guzmán y Luis Antonio Fontecha contra el Ministerio del Interior y de Justicia y el Incoder.

Argumentó el Tribunal, que sería posible hablar en un país sometido por la violencia que se han quebrantado derechos constitucionales como los invocados por los actores, si el Estado se hubiera desentendido del grave problema de orden público que afronta, pero si le hace frente de acuerdo con sus posibilidades y toma las medidas convenientes para brindar atención a los desplazados, la necesidad de ejercitar acciones se disipa.

En este orden, el Legislador, al expedir la ley 387 de 1.997, actuó en consecuencia, y radicó en cabeza de la Red de Solidaridad Social la labor de coordinación que fuera requerida para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de ese sector de la población.

Advierte el Tribunal que el Incoder, aportó documentación suficiente que acredita que los accionantes aparecen inscritos en la lista de aspirantes a subsidio de tierras, junto con 1080 personas más. Señala el órgano colegiado que desató la primera instancia que la inclusión de los accionantes en el programa está sujeta a un tratamiento según el orden de inscripción, con el fin de evitar la afectación de los derechos de personas que se hallaban inscritas con anterioridad.

Al referirse concretamente el aludido pronunciamiento al derecho de vivienda, consideró que el Incoder goza de facultad para escoger los mejores puntajes para adjudicaciones, lo que significa que no es la acción de tutela la herramienta adecuada para alterar dicho orden, pues cada solicitud debe evaluarse según las circunstancias específicas del caso.

En relación con la conducta del Ministerio del Interior y de Justicia afirmó que dicha autoridad no tiene ninguna responsabilidad, atendiendo, precisamente los mismos argumentos que el Ministerio invocó al contestar la acción que se estudia.

2. La impugnación.

Contra la decisión de la instancia, por la parte actora se presentó impugnación indicando que muy a pesar de que formalmente el Estado haya adoptado medidas legislativas para conjurar la problemática de la población desplazada por la violencia, lo cierto es que dichas normas, materialmente no han resuelto absolutamente nada.

Sostiene que es una situación intolerable en un Estado Social de Derecho, máxime cuando el problema recae sobre familias que día a día padecen en carne propia las consecuencias del desplazamiento forzado.

3. Segunda Instancia

Afirma la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que no es dable mediante la tutela injerirse en la órbita de competencias que por ley corresponde ser atendidas al Gobierno Nacional por intermedio de las autoridades que conforman el sistema de atención a

la población desplazada, de acuerdo a las normas de presupuesto y los planes socioeconómicos según el orden establecido.

Por tanto, concluyen, que las autoridades acusadas han prestado a los accionantes la ayuda requerida y a su grupo familiar como integrantes de la población desplazada.

En virtud de ello, reitera la posición de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y decide confirmar la sentencia de primera instancia.

4. Las pruebas relevantes practicadas en las instancias.

Se tuvieron como tales las siguientes:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. Copia de las cédulas de ciudadanía de los accionantes. (Folio 7, 47, 51 y 54)

a. Denuncia penal No 310, promovida por el señor Luis Fontecha Camacho, por el delito de desplazamiento. (Folio 5 y 6)

a. Petición de 22 de Julio de 2.005 elevado ante el Ministerio del Interior y de Justicia, la Presidencia de la República, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Personería Delegada para los Derechos Humanos; así como las respectivas respuestas (Folio 8-12, 16-28)

a. Copia de las constancias expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, indicando que los accionantes participaron en las capacitaciones para aspirantes a subsidio de tierra en desarrollo de los programas de reforma agraria. (Folios 40, 44, 49 y 55)

a. Acta de Reunión celebrada el 17 de Diciembre de 2.004 entre el Director del Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, el Subgerente de Ordenamiento del Incoder y el actor Octavio Feria, en su calidad de Representante de la Comunidad Desplazada. (Folio 65)

a. Constancia de acompañamiento a raíz del liderazgo social ejercido en su comunidad por parte del señor Octavio Feria Cárdenas, como denunciante por amenazas contra su vida y la de su familia por grupos armados al margen de la ley, expedida por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República. (Folio 122)

a. Oficio DDH-0900 de 10 de Agosto de 2.005 del Ministerio del Interior y de Justicia, dándole cuenta al accionante, señor Octavio Feria Cárdenas que luego de realizado el estudio técnico de riesgo y amenazas arrojó un nivel bajo; sin embargo se le informa de las medidas preventivas y de seguridad que puede adoptar. (Folios 154-156)

a. Copia del listado de aspirantes a subsidio de tierras para la población desplazada de la Oficina de Enlace Territorial No 7 a partir del 1 de Febrero de 2.004, correspondiente a 1080 registros. (Folios 17-35 Cuaderno del Tribunal)

a. Copia del registro de aspirantes a subsidio de tierras – Población desplazada de Octavio Feria Cárdenas, Luis Antonio Fontecha, José Millar Sánchez y Juan Bautista Guzmán. (Folios 38-53 del Cuaderno del Tribunal)

a. Respuestas de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República dirigidas al señor Feria Cárdenas, dando cuenta de las posibilidades de que se reestudie nuevamente su caso para proceder a una posible asignación. (Folios 152,153)

III. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El asunto bajo revisión.

En el caso sub examine, los señores Octavio Feria Cardenas, Luis Antonio Fontecha, Jose Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán, solicitan que se les proteja su derecho constitucional a la vivienda digna, conexo con la salud y la vida. Igualmente y como consecuencia del amparo invocado, solicitaron que se les haga la asignación de tierras a que el Gobierno se ha comprometido, atendiendo a que han cumplido la totalidad de los requisitos legales.

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará: (i) la doctrina constitucional establecida por esta Corporación con relación a la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda; (ii) la protección de los derechos fundamentales de la

población desplazada. Reiteración de jurisprudencia. (iii) Atribuciones de las Autoridades Estatales para atender el problema del desplazamiento forzado por la violencia. (iv) Por último se referirá la Corte al caso concreto.

3. La doctrina de la Corte respecto al derecho a la vivienda digna.

Corresponde al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y promover planes que consulten los problemas habitacionales, consideren las diversas situaciones y propongan soluciones coherentes, previo el cumplimiento de trámites y requisitos razonables -artículos 13 y 51 C.P.-.

La provisión de vivienda, constituye una verdadera política pública. Y aquella, implica a lo menos: el deber de (i) garantizar la seguridad en la tenencia de vivienda y (ii) establecer sistemas de acceso a la vivienda.

De ahí que toda política estatal tendiente a solventar los problemas habitacionales de la población, y más aún, de aquella masa de habitantes en estado de vulnerabilidad, requiera de asesorías claras y acompañamientos ciertos, porque las funciones administrativas se habrán de desarrollar con fundamento en los principios y valores constitucionales, y el ordenamiento superior impone a las autoridades la promoción de condiciones para que la igualdad de derechos, libertades y oportunidades sea real y efectiva -artículos 209 y 13 C.P.-.

La naturaleza jurídica del derecho a que se refiere el canon 51 superior, fue explicada en estos términos por la Corte Constitucional, en sentencia T-958 de 2.001:

“[La] dificultad para definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, responde al hecho de que su configuración positiva es compleja, pues contempla diversas hipótesis que, por lo mismo, exigen tratamientos jurídicos distintos. En primera medida, el artículo 51 establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos. En este aparte, la textura normativa no se diferencia en absoluto de derechos de innegable carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. De ahí que pueda afirmarse que todo colombiano tiene derecho a que el Estado respete el ejercicio de su derecho y que le proteja contra todo aquel que pretenda desconocerlo. [...]

Caso distinto es lo concerniente al resto de la norma constitucional. En ella se establecen obligaciones que claramente aluden a aspectos de desarrollo progresivo del derecho: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda. En suma, puede sostenerse que la Constitución fija las bases para una política de vivienda que, naturalmente, deben conducir a que todos los colombianos puedan disfrutar del derecho en cuestión.

El derecho a la vivienda digna, debe observarse, no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. Ello constituye una de las opciones, claramente vinculado a los planes de financiación a largo plazo. Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”.

Ahora bien, tratándose de la población desplazada, el derecho a una vivienda digna desarrolla adquiere una mayor dimensión, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento, e incluso y, más aún, de existencia, en los sitios hacia donde se desplazan. Entonces, dicha condición de vulnerabilidad y de debilidad ostensible exigen la inmediata intervención y protección especial por los órganos

del Estado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 1º de la ley 387 de 1.997, por el cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados definió la condición de desplazados así: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El problema del desplazamiento forzado interno en el País, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, con ocasión de la aparición de agrupaciones armadas ilegales, afecta a grandes masas poblacionales en el territorio nacional. Ciertamente la situación es preocupante y su dimensión demanda, sin duda, la atención de la comunidad internacional. Tan delicado es el drama de los desplazados, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”¹; (b) “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”²; y, posteriormente, (c) un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos

contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”³.

Con relación al penoso tema del desplazamiento, motivo de vergüenza para la nación como que en gran medida obedece a la marcada incapacidad del Estado para conjurar la guerra interna que vive el país, la Corte Constitucional se ha referido a dicha problemática en innumerables situaciones. Al respecto esta Corporación señaló que”...al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas⁴.Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”.⁵

Ahora bien, un planteamiento general frente a la violación de los derechos constitucionales que supone la aterradora condición de desplazado, fue consignada en la sentencia T-025 de 2.004 (M.P. Manuel José Cepeda). En dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional indicó:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”⁶ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁷, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁸ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las

autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”⁹. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”¹⁰, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.

Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes:

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.¹¹ Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.

2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”¹². La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.

3. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que

pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo¹³. Los Principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, en particular, a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.

4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”¹⁴ y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8.

(...)

7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.¹⁵ Los Principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.

8. El derecho a la integridad personal¹⁶, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.¹⁷ A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11,

9. El derecho a la seguridad personal¹⁸, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.

Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15.

(...)

14. El derecho a una vivienda digna¹⁹, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.

(...)

17. El derecho a la igualdad²⁰, dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentren en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado.²¹ Los alcances de este derecho han sido definidos por los Principios 1 a 4, 6, 9 y 22, que prohíben la discriminación a la población desplazada, recomiendan la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada y resaltan la importancia de que a los desplazados se les garantice un trato igualitario”.

Luego de advertirse el gran número de garantías afectadas por el desplazamiento forzado, y atendiendo a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la

que este amplio y desprotegido grupo de la población se encuentra, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: “el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.”²².

Una interpretación diversa, realizaría la igualdad en un sentido horizontal y formal, lo cual, no se compece con su naturaleza misma, que exige establecer precisos criterios de diferenciación. Ello, teniendo en consideración potísimamente que, la violación de los derechos fundamentales de los desplazados, no se produce en forma aislada, ya que en estos casos, sus garantías constitucionales se entrelazan, por cuanto existe un quebrantamiento masivo de derechos.

Dicha circunstancia fue ratificada por esta Corporación en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que “si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial”. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”²³, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”²⁴.

La Oficina del ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), por su parte, al referirse al problema del desplazamiento interno en Colombia y la discriminación a que conduce a las personas que se hallan en esas circunstancias²⁵ dijo lo

siguiente:

“Derecho a no ser discriminados por su condición de desplazados. El desplazamiento genera una estigmatización y una exclusión que se añade, superpone y agudiza la discriminación por sexo, por origen social y por clase. Los desplazados se sienten discriminados por las entidades públicas y por las comunidades en las que se asientan de manera temporal o en las que se integran económicamente. Las manifestaciones de la discriminación son diversas, pero se destacaron: i) graves limitaciones en el acceso al servicio del Estado, ii) restricciones en el acceso a la tierra, iii) exclusión y marginación de los niños y niñas desplazados del sistema educativo”. (Negrilla fuera de texto).

5. Atribuciones de las autoridades estatales para atender el problema del desplazamiento forzado por la violencia.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004 (M.P Manuel José Cepeda)) se refirió a las responsabilidades que deben asumir los diferentes órganos del Estado para hacerle frente al problema del desplazamiento forzado; en dicha providencia se señaló:

“Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social.(Artículo 1º. del decreto 2569). Además la Ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.”(Artículo 6º. De la ley 387 de 1997). A dicho Consejo concurren

los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por su parte, la ejecución de programas de estabilización socioeconómica(artículos 25, 26, 27 y 28 del decreto 2569 de 2000 y el artículo 17 de la ley 387 de 1997), depende de la disponibilidad presupuestal(artículo 25 del decreto 2569 de 2000), aun cuando las entidades estatales pueden contar con la ayuda de organismos humanitarios, tanto de carácter nacional como internacional. A su vez, los bienes y servicios incluidos en este componente deben ser suministrados por varias autoridades, ya sea del gobierno nacional o de las entidades territoriales. Así, para las soluciones de vivienda para la población desplazada, el Decreto 951 de 2001 establece los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispone las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención (el Inurbe, por ejemplo). Los programas de generación de proyectos productivos y el acceso a programas de capacitación laboral se encuentran regulados de manera general en el Decreto 2569 de 2000. Por último, el Decreto 2007 de 2001 regula el programa de acceso y tenencia de la tierra de la población desplazada, cuyo cumplimiento está a cargo, entre otros organismos, de las entidades territoriales, el desaparecido INCORA y las oficinas de registro de instrumentos públicos.

6.1.4. Por último, en referencia a las personas o los organismos particulares o internacionales con cuya participación debe ser diseñada e implementada la política de atención a la población desplazada, las normas relevantes establecen lo siguiente: Primero, el diseño y la ejecución de las políticas deben ser realizados contando con la participación de las comunidades desplazadas.(parágrafo 3º. del numeral 1º. del artículo 1º del decreto 173 de 1978). Segundo, las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales ONG. (Ver por ejemplo las normas de la ley 387 de 1997 y del decreto 2569 de 2000 y directiva presidencia No. 7 de 2001). Tercero, las normas establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales.(Por ejemplo, el artículo 23 del

Decreto 2569 de 2000) Por último, las directivas presidenciales estipulan que el Estado deberá buscar un mayor compromiso de la sociedad civil". (Negrilla fuera de texto)

Revisada la jurisprudencia citada sobre esta materia, fácilmente puede colegirse que, además de las instituciones mencionadas, varias de las cuales han sido hoy fusionadas, frente a la situación de cada persona desplazada y teniendo en cuenta sus circunstancias específicas, bien pueden ser convocadas por el juez de tutela otras entidades u órganos del Estado siempre y cuando resulten vinculadas con la situación de indefensión de los peticionarios, considerando su deber de actuar para la defensa de los derechos fundamentales de los demandantes. Recordemos que, el principio de solidaridad, uno de los fundamentos del Estado social de derecho (CP art. 1º), constituye un mandato para que las entidades públicas y los integrantes de la comunidad se vinculen a las labores relacionadas con el apoyo que demandan las personas desplazadas.

Entonces, recogiendo la reiterada doctrina de la Corte²⁶, es claro que los desplazados, en su condición de tales, gozan de unos derechos mínimos en materia de garantías constitucionales fundamentales y, cuya protección, naturalmente, corresponde al Estado.

6. Del caso concreto.

En la situación de autos, y que ahora ocupa la atención de la Sala, los señores Octavio Feria Cardenas, Luis Antonio Fontecha, Jose Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán, solicitan que se les proteja su derecho constitucional a la vivienda digna, en conexidad con la salud y la vida. Igualmente y como consecuencia del amparo invocado, reclaman la asignación de tierras a que el Gobierno se ha comprometido, atendiendo a que han cumplido la totalidad de los requisitos de ley.

En sentir de los accionantes, las autoridades accionadas, si bien han respondido formalmente a sus requerimientos en su condición de desplazados por la violencia, no ha habido una solución material que resuelva definitivamente su peregrinaje institucional.

Frente a la tutela por esas razones pretendida, se despachó desfavorablemente la acción de amparo por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación de la misma especialidad, ratificó con idénticos argumentos la decisión que finiquitó la primera instancia.

6.1 Lo primero a dilucidar por esta Sala de Revisión consiste en determinar a la luz de las circunstancias fácticas que son objeto de examen, cuál es la situación de los derechos fundamentales de los accionantes con ocasión del gravísimo problema de desplazamiento por el cual atraviesan en compañía de sus familias. De verificarse el agravio de las señaladas garantías de los derechos humanos, entrará la Corte a precisar cual es la obligación con cargo a los órganos del Estado en lo que respecta al desplazamiento forzado de los señores Feria Cardenas, Fontecha, Miller Sanchez y Bautista Guzmán.

6.2 Una mirada de lo que reposa en la actuación da cuenta, sin dudarlo, que los señores Octavio Feria Cardenas, Luis Antonio Fontecha, Jose Miller Sánchez y Juan Bautista son desplazados por la violencia, producto del conflicto armado que, azota a un sector importante de la población colombiana. De ello dan cuenta, el gran número de denuncias presentadas ante distintos órganos del Poder Público, además que fue una circunstancia a la cual no se opuso el Incoder, sino que por el contrario se allanó a ésta en la contestación que realizó del escrito de tutela. (Folio 11 del cuaderno del Tribunal).

Dicha condición, aboca a los desplazados a una situación de desamparo, de indefensión, frente a la cual no puede ser indolente el Estado Colombiano ni tampoco las autoridades que lo representan.

No en vano, el principio de la solidaridad a que se refiere el canon 1º constitucional dejó de consistir únicamente en un imperativo de orden ético, para convertirse en un mandato jurídico vinculante para todas las personas que integran la comunidad como clara respuesta a la injusticia social.

Pues bien, en el caso materia de examen, el peregrinaje institucional al que se han visto sometidos los aquí accionantes al dirigirse a los distintos órganos del Estado, como se evidencia con las respuestas evasivas o simplemente formales y que, en últimas, no niegan ni conceden lo pedido, no se compadece con los valores superiores en que se inspira un Estado Social de Derecho, menos aún cuando la indefensión en que se halla la población desplazada proviene de factores por entero ajenos a ese sector vulnerable y, en cambio, en alguna medida, endilgables a la omisión de las autoridades estatales.

Todas éstas innumerables solicitudes dirigidas por los accionantes a las distintas instituciones del Estado, y en general todo el acervo probatorio que reposa en el expediente, denota por un lado, la necesidad apremiante en que dichas personas se hallan como consecuencia del desplazamiento interno forzado; y por otro, que aún no ha existido una solución definitiva, o al menos transitoria de su situación.

6.3 El artículo 3º de la ley 387 de 1.997, explica la responsabilidad que se predica del Estado en relación con la protección exigible frente al fenómeno del desplazamiento. Dispone la norma en mención: “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

Como se ha insistido en el recorrido del presente proveído, la atención al fenómeno del

desplazamiento no puede verse circunscrita a las medidas de orden legislativo y reglamentario; pues si en efecto de ello se tratase, Colombia, al confrontar la amplísima y a la vez dispersa legislación que sobre el tema existe, sería un ejemplo de Estado.

La Corte Constitucional considera que la situación de desplazamiento forzado, coloca a los accionantes en una condición de urgencia, que merece, sin dudar, un trato preferente con miras a su protección. Las primeras obligaciones del Estado frente a la contingencia, son las de proteger la vida e integridad de los desplazados, buscar si es posible el retorno de los mismos a sus lugares de origen e incluirlos en el registro único de población desplazada, entre otras acciones, según las particulares circunstancias de cada caso.

Obsérvese, que en el mismo texto de la normatividad que se viene comentando, el artículo 15 dispone que una vez producido el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones humanitarias tendientes a garantizar entre otras, un alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Igualmente, el canon 17, que se refiere a la estabilización socioeconómica de los desplazados, enfatiza que el Gobierno promoverá las medidas necesarias con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social. Estas medidas están relacionadas con:

“(…)

5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad” (Negrilla fuera de texto).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ha de insistirse aquí, en que las medidas o acciones que se adopten por las autoridades con

competencia para ello deberán consultar tres parámetros fundamentales²⁷, así: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho. En síntesis, “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento.”²⁸.

6.4 Ahora bien, frente a la pretensión sobre la cual se edifica el escrito tutelar, esto es, la consistente en el amparo del derecho a la vivienda digna conexo con la vida y la salud, con la consecuente asignación de tierras que les procure a los actores un reasentamiento, varias cosas merecen la atención de la Sala.

Veamos:

El reasentamiento reclamado, es claro que resulta una de las opciones que deberán evaluar los órganos del Estado para dar solución inmediata al problema de vivienda; así como otras, cual es el caso de la atención humanitaria de emergencia y la política de retorno.

Sobre la solicitud de reasentamiento del grupo de actores, con la cual transmiten el anhelo de construir en un nuevo lugar sus proyectos de vida, tal pedimento debe ser revisado en sintonía con la responsabilidad que le atribuyó el Constituyente a los órganos del sector público. Así, el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política señala que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Resulta visible la cantidad de problemas a que se han enfrentado las Instituciones del Estado para afrontar con razonable efectividad la problemática del desplazamiento en Colombia; sin embargo, no podría ser aquella, -INSISTE LA CORTE-, una razón constitucionalmente válida para desconocer materialmente los derechos fundamentales de la población desplazada, menos aún cuando ya esta Corporación en la citada sentencia T-024 de 2.004, en relación con los desplazados había declarado el “estado de cosas inconstitucional”, y, desde ese momento, protegió a ese sector vulnerable de la población tanto a los existentes en esa época, como a los desplazados que en el futuro se presentasen, bajo unos parámetros que el Gobierno Nacional no puede desconocer.

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

Recordemos que la Jurisprudencia de la Corte ha sido clara en señalar que el Gobierno Nacional no puede establecer requisitos adicionales para la protección de los desplazados. Si ya lo hizo la ley, no pueden las autoridades, por la vía reglamentaria fijar nuevas exigencias o ampliar el espectro de las ya existentes. En este sentido, dispone el artículo 84 de la Constitución que “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

Adviértase que, de acuerdo al listado de la Inscripción de Aspirantes a Subsidio de Tierras elaborado por el Incoder, visible a folio 18 a 35 del cuaderno del Tribunal, todos los actores

se hallan inscritos. Así, Jose Miller Sanchez aparece con fecha de inscripción el 6 de Abril de 2.005 (folio 26); Octavio Feria Cárdenas el 10 de Octubre de 2.005 y Luis Antonio Fontecha el 11 de Octubre de 2.005 (folio 33). Por último, Juan Bautista Guzmán el 31 de Octubre de 2.005 (folio 34).

Entre tanto, las características más relevantes que advirtieron los accionantes en las solicitudes elevadas para la asignación de tierras fueron las siguientes:

a.- El señor Octavio Feria Cárdenas (folios 15, 16), reside actualmente en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), señala que desea ubicarse en el Municipio de Beltrán, Departamento de Cundinamarca, en un predio ya identificado por él, de nombre Guacharacas y que además dicho predio se encuentra ofertado por el Incoder. Afirmo que fue expulsado del San Vicente del Caguán, Departamento de Caquetá en Noviembre de 1.999. Por último, en cuanto a su situación jurídica, manifiesta que no posee ninguna clase de tierras o predios.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

b.- El señor José Miller Sanchez Charry (folios 36, 37) reside actualmente en Bogotá D.C., señala que está sin definir el predio donde desea ubicarse. Afirmo que fue expulsado de la zona conocida como Montañita Departamento de Caquetá en Febrero de 2.002. Por último, en cuanto a su situación jurídica, manifiesta que no posee ninguna clase de tierras o predios.

c.- El señor Luis Antonio Fontecha Camacho (folios 38, 39), reside actualmente en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), señala que desea ubicarse en el mismo Municipio, en un predio ya identificado por él de nombre Guacharacas y que además dicho predio se encuentra ofertado por el Incoder. Afirmo que fue expulsado de Cimitarra, Departamento de Santander en Junio de 2.005. Por último, en cuanto a su situación jurídica, manifiesta que sí posee un predio de nombre la Esperanza, ubicado en la vereda La Amarilla Municipio de

Cimitarra.

d.- El señor Juan Bautista Guzmán Lozano (folio 15, 16), reside actualmente en la Vereda de Guasimal Municipio de Granada Departamento de Cundinamarca, señala que desea ubicarse en el Municipio de Beltrán, Departamento de Cundinamarca, en un predio ya identificado por él de nombre Guacharacas y que además dicho predio se encuentra ofertado por el Incoder. Afirma que fue expulsado de Yullaraco, Departamento de Caquetá en Julio de 1.999. Por último, en cuanto a su situación jurídica, manifiesta que no posee ninguna clase de tierras o predios.

Cumplen todos, según su dicho, y que jamás fue desvirtuado por ninguna de las autoridades accionadas, con la totalidad de requisitos para acceder a la asignación de tierras, además que diligenciaron todos los formularios exigidos y los enviaron al Incoder, asistiendo incluso a todas las capacitaciones para la reubicación; sin embargo, manifiesta esa entidad, a través de la Oficina de Enlace Territorial, (folio 17 del cuaderno del Tribunal), que no se han podido hacer las correspondientes asignaciones, entre otras las de los actores, por cuanto durante el año 2.005 no le fueron girados recursos a la Oficina de Enlace Territorial de dicha entidad para la adquisición de predios y que, por tal razón, se buscará ubicarlos provisionalmente en alguna empresa comunitaria en predios adquiridos en años anteriores por el Incora. Sobre ello, llama la atención a la Sala, que en este caso, casi todos los accionantes se encuentran en una etapa que no es la inicial de emergencia; es decir, ha transcurrido desde el momento en que se produjo el desplazamiento, un período de varios años sin recibir solución material alguna, lo cual impone indiscutiblemente un mayor grado de atención a su situación.

La declaración de que una persona se encuentra en condición de desplazamiento forzado, anteriormente, era una atribución del Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; sin embargo, dicha atribución ha tenido sustanciales modificaciones en cuanto a los entes públicos con competencia para ello como a continuación se señalará. Los requisitos que deben cumplirse

para el reconocimiento de ser una persona desplazada por la violencia, aún vigentes, se encuentran establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 así:

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y

1. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.

Ahora bien, el Decreto 2007 de 2001 por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación; en lo que respecta a la estabilización socioeconómica de la población desplazada en el artículo 5 señala:

“Estabilización socioeconómica de carácter transitorio. Para garantizar la atención oportuna de la población desplazada que manifieste interés en continuar desarrollando labores agropecuarias, se adoptarán los siguientes programas:

1. Predios de paso. El Incora destinará predios aptos, especialmente en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia, para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados. Estos tenedores se obligan a desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo que les generen recursos para su subsistencia,

mientras evalúan las posibilidades de retorno a su lugar de origen o de reasentamiento definitivo en otro lugar. En estos predios se adelantarán programas de seguridad alimentaria o de generación de ingresos, organización y convivencia social, los cuales serán desarrollados por las entidades que conforman el sistema nacional de atención a la población desplazada, en especial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DRI, Banco Agrario y otros.

2. Asentamientos temporales en predios a los que se les haya declarado extinción del derecho de dominio o se encuentren asignados provisionalmente al Incora. Podrán entregarse provisionalmente a la población desplazada por la violencia, los predios recibidos por el Incora en forma definitiva o con carácter provisional, como consecuencia de los procesos de extinción del dominio de que trata la Ley 333 de 1996.

PAR.—Los anteriores programas se ofrecerán a los desplazados, en forma complementaria a la ayuda humanitaria, con el objeto de garantizar una solución continua hasta la etapa de retorno o reubicación, en consecuencia solamente se aplicarán en forma transitoria y por un término máximo de tres años. En estos predios los desplazados sólo podrán efectuar explotaciones agropecuarias transitorias”.

En este orden de ideas, no puede la Sala cerrar los ojos ante el mayúsculo problema que padece la población desplazada por la violencia y que, además, ha acudido ante los órganos del Estado, reclamando el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales. Las instituciones Estatales existen para brindar soluciones a las necesidades sociales y ellas en este caso no han sido el mejor ejemplo de eficacia y celeridad, como principios que gobiernan la función administrativa (Art. 209 C.P).

6.5 Por eso, ésta Corporación deberá adoptar las medidas del caso para procurar una ayuda efectiva a los accionantes en materia de vivienda y en el sentido de garantizarles una

asignación de tierra que, como ya se ha insistido, les permita reorientar y desarrollar en ese nuevo lugar su proyecto de vida, advirtiéndose que si bien, como ya se ha dicho, los desplazados tienen el derecho a la asignación de predios, ello no significa que necesariamente se les asignarán los escogidos por ellos, pues dicha determinación debe ser realizada por el Incoder como autoridad competente, de conformidad con las normas pertinentes. Ha de aclararse que las medidas que aquí se adopten, estarán dirigidas al Incoder, y quedará excluido de ellas el Ministerio del Interior y de Justicia, por cuanto, si bien las políticas para atender a la población desplazada estuvieron en sus inicios a cargo de esa Entidad del Gobierno conforme lo estableció el Decreto 372 de 1.996 en su artículo 5º numeral 6º, que señalaba que al Ministerio del Interior le corresponde “formular y adoptar las políticas correspondientes a la atención especial de emergencia a los desplazados forzados por la violencia”, dicha norma ha sufrido variaciones significativas, concretamente en materia de asignación de tierras y a los subsidios de vivienda, a las que se refiere el caso que se examina.

En efecto, el artículo 47 del Decreto 200 de 2.003 por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, indicó: “Traslado de funciones. A partir de la vigencia del presente Decreto trasládense las funciones de los artículos 2 y 7 del Decreto 2569 de 2000, a la Red de Solidaridad, en el sentido de que esta entidad es la competente para declarar que un desplazado se encuentra en condición de desplazamiento y para realizar su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, de que trata el artículo 32 de la Ley 387 de 1.997”. (Resaltado fuera de texto).

Pero además, tampoco es ya la Red de Solidaridad Social la entidad sobre la que recae la obligación de coordinación, dirección y asistencia con respecto a la población desplazada, incluyendo las mencionadas funciones sobre la declaración de la condición de desplazamiento y la inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada, por cuanto, conforme lo dispuso el Decreto 2467 de 2.005 se ordenó la fusión de la Agencia de Cooperación Internacional, ACCI, con la Red de Solidaridad Social, RSS dando origen a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCION SOCIAL-, a

la cual se le asignaron entre otras, las funciones previstas, en el artículo 6º numeral 6º que dispone:, “Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, su creación se ordenó mediante Decreto 1300 de 2.003, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, razón por la cual se hizo necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpliera con los objetivos de las entidades suprimidas²⁹.

Pues bien, el artículo 19 del mencionado Decreto, señaló que corresponde a la Oficina de Enlace Territorial, entre otras funciones, ejecutar los procesos de ordenamiento social a acceso a tierras, administración de tierras baldías de la Nación y legalización de tierras a comunidades indígenas y orientar a los beneficiarios en estos esquemas.

A su turno, el artículo 2º del Decreto 250 de 2.005, por el cual se expide el Plan Nacional para la atención de la población desplazada y que, tuvo en consideración que para la correcta ejecución del plan se hacía necesario definir un procedimiento que permitiera determinar las entidades responsables sectorialmente de las distintas estrategias de intervención estatal en el marco del sistema nacional de atención integral de los desplazados, señaló en el numeral 5.3.4.2:

“Acceso a Tierras.

1. El Incoder implementará con las entidades del sistema lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Decreto 2007 de 2.001 en lo referente a titulación, predios de paso y otras formas de acceso a tierras para población desplazada.

1. Se desarrollarán programas y procedimientos para la adjudicación y titulación de tierras en aplicación a la ley 160 de 1.994, 812 de 2.003 y el Decreto 2007 de 2.001, para lo cual se realizará el saneamiento del Fondo Nacional Agrario que permita la adjudicación de predios saneados y disponibles para población desplazada.

(...)” (Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, recientemente, el Acuerdo 059 de 3 Junio de 2.006, emanado de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, establece los requisitos de inscripción y los criterios de elegibilidad y selección que deben cumplir los hombres y mujeres de escasos recursos que hubieren sido desplazados del campo de manera forzosa por causa de la violencia, para acceder a los programas de desarrollo rural y reforma agraria, y en particular a las adjudicaciones a que se refiere esa normatividad.

En relación con el derecho constitucional a la vivienda digna, el amparo se procurará, atendiendo las normas legales que existen en materia de subsidios de vivienda de interés social rural, y en especial las competencias que se tienen para la entrega de dichos subsidios. Así, la responsabilidad institucional de Vivienda de Interés Social Rural, recae sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de conformidad con el artículo 45 del Decreto 973 de 2.005 que dispone: “Responsabilidad en la formulación de la política. Conforme a la legislación vigente, la responsabilidad de la formulación de la política de vivienda rural es del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La dirección de la ejecución de la política de Vivienda de Interés Social Rural estará a cargo

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”. (Resaltado fuera de texto).

Por todo lo hasta aquí dicho, se ha de prevenir al Gobierno Nacional y, en general a las autoridades públicas competentes, para que les otorgue similar protección a los demás desplazados, es decir, a aquellos que no figuran aquí como actores, en cumplimiento del deber de brindar la protección integral a este sector vulnerable de la población, que fue señalado en forma general por esta Corporación en la citada sentencia T-025 de 2.004, bien en forma provisional, bien en forma definitiva, de los derechos mínimos que ha señalado en su jurisprudencia y, en este caso, particularmente, el de la vivienda en conexidad con la vida digna.

6.6 Habida cuenta de lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela instaurada por los señores Octavio Feria Cárdenas, Luis Antonio Fontecha, Jose Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán, está llamada a prosperar. En virtud de ello, se revocará la decisión que denegó el amparo proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y en su lugar se tutelaré el derecho a la vivienda en conexidad con la vida digna de los actores. Por tanto, se ordenará al Director del Incoder que, en un plazo máximo de (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adjudique, en forma provisional o definitiva, las tierras a los accionantes de acuerdo con las funciones de las Oficinas de Enlace Territorial de esa entidad, en los términos del artículo 19 del Decreto 1300 de 2003 y el Acuerdo 059 de 2006 expedido por la Junta Directiva del Incoder. De la misma manera, se dispondrá que en el término de quince (15) días, contados desde el mismo momento que se dispuso para la ordenación anterior, gestione ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda para los desplazados reseñados en la tutela, en el menor tiempo posible, y le haga acompañamiento durante todo el tiempo que sea necesario para su otorgamiento.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de 14 de Marzo de 2.006, y en su lugar TUTELAR el derecho a la vivienda, en conexidad con el derecho a la vida digna de los actores, en relación con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y DENEGAR, el amparo con respecto al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro del trámite de tutela iniciado por los señores Octavio Feria Cárdenas, Luis Antonio Fontecha, Jose Miller Sanchez y Juan Bautista Guzmán contra las entidades señaladas.

Segundo. ORDENAR al Director del Incoder que, en un plazo máximo de (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adjudique, en forma provisional o definitiva, las tierras a los accionantes de acuerdo con las funciones de las Oficinas de Enlace Territorial de esa entidad, en los términos del artículo 19 del Decreto 1300 de 2003 y el Acuerdo 059 de 2006 expedido por la Junta Directiva del Incoder.

Tercero. ORDENAR al Director del Incoder que, en el término de quince (15) días, contados desde el mismo momento que se dispuso para la ordenación anterior, gestione ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda para los desplazados reseñados en la tutela, en el menor tiempo posible, y le haga

acompañamiento durante todo el tiempo que sea necesario para su otorgamiento.

Cuarto. Por Secretaría, dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del Incora firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla y de generar problemas de orden público, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

2 Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

4 Sentencia SU- 1150 de 2000 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis.

6 T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

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

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

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

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

11 Ver sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes, ya precitada.

12 Ver, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de asumir los costos generados; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte concede el amparo de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia.

13 Ver, por ejemplo, las sentencias T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte adoptó medidas para proteger a la población desplazada contra actos discriminatorios y de intolerancia cometidos por las autoridades de Cundinamarca, quienes alegando que se generaba una alteración grave del orden público, intentaban impedir la reubicación de éstas personas en el territorio de ese departamento.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

15 Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, en este fallo, la Corte tutela el derecho a la salud de una mujer cabeza de familia desplazada del Municipio de San José de Guaviare y ubicada en Villavicencio, quien padecía de un tumor en el brazo que le causaba mucho dolor y le impedía trabajar. La actora, quien se encontraba inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, acude a la Red de Solidaridad que la remite a la UAO y posteriormente al Hospital de Villavicencio para valoración y programación de cirugía, el cual se negó a atenderla porque el carné que portaba correspondía al Sisbén de San José de Guaviare y no al de Villavicencio.

16 Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001.

17 Ver, por ejemplo, la sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema único de registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia.

18 Ver por ejemplo, las sentencias T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte protege el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, que es obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. La única oferta que había recibido fue para reubicarse en un lugar donde operaba el mismo frente que le había amenazado inicialmente; T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández. Dado que el servicio de educación está descentralizado, la Corte deniega la tutela para ordenar el traslado de los docentes, debido a la falta de desarrollo de la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pertenecientes a distintas secretarías de educación

departamentales.

19 Ver, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería. La actora, una mujer desplazada de 73 años de edad, quien solicitaba que dado su edad avanzada, la vinculación a un proyecto productivo se hiciera a través de su hija, quien no estaba inscrita como desplazada. La actora también solicitaba a la Red que se le otorgaran subsidios de vivienda, pero la Red le contestó que debía dirigirse al INURBE a fin de tramitar el formulario de postulación e informarse de las diferentes modalidades de vivienda a las que puede aplicar el subsidio. La Corte analiza la política de vivienda y de proyectos productivos existente para la población desplazada, y luego de confrontar el diseño de política pública, la Constitución y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con las acciones concretas adoptadas por las entidades en el caso concreto, concluye que hubo “vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD.”

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

21 Ver, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, precitada, donde la Corte enfatizó que “siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas (...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los

adultos mayores o las personas discapacitadas.”

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

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

24 Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

25 Publicación: Consulta con mujeres desplazadas sobre principios rectores del desplazamiento. ACNUR 2001, pág. 14

26 Ver al respecto, Sentencia T-025 de 2.004

27 Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado son el resultado de la tarea encomendada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 1992, al representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre las Personas Internamente Desplazadas, consistente en estudiar las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatuto de personas internamente desplazadas en el Derecho Internacional, las medidas que se estaban adoptando para su protección y la forma en que ésta podía mejorarse. Cfr. Defensoría del Pueblo. El desplazamiento forzado en Colombia. P. 56.

28 Corte Constitucional Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería.

29 Al respecto, el Decreto ejusdem señaló en el artículo 24 que:

” Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder”