

Sentencia T-797/11

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Garantía

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

El cumplimiento de las decisiones judiciales proferidas por autoridades y particulares investidos de funciones jurisdiccionales asegura la efectividad de los derechos fundamentales en titularidad de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se honra el principio de cosa juzgada y concreta una “garantía fundamental del Estado Social de Derecho, habida cuenta que constituye un imperativo de orden constitucional tendiente a la concreción del valor de la justicia y a la materialización de los principios superiores de buena fe y confianza legítima. En esa medida, el cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento constitutivo del derecho al acceso a la administración de justicia que no se agota en la posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales para obtener una solución frente a una controversia suscitada alrededor de la existencia, goce y ejercicio de derechos y obligaciones, sino que su materialización implica que se adopte una decisión e incluso, si hay lugar a ello, se asegure su cumplimiento efectivo.

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por autoridad pública o particular cuando se sustraiga del cumplimiento de una decisión judicial debidamente adoptada y ejecutoriada

DERECHO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA, BUENA FE, CONFIANZA LEGITIMA Y COSA JUZGADA-Caso en que Alcalde Municipal se abstuvo de realizar lanzamiento del predio “Villa Denis” a población desplazada por dar cumplimiento a sentencia del Consejo de Estado que falló a favor de desplazados

Referencia: expediente T-2503214

Acción de tutela instaurada por Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo contra la Alcaldía Municipal de Salamina.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil once (2011)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Salamina y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay, en la acción de tutela instaurada por Gustavo Enrique Gómez Solano y otro en contra de la Alcaldía Municipal de Salamina.

ASUNTO PRELIMINAR, ACEPTACIÓN DE IMPEDIMENTO

Previo a la presentación del caso objeto de revisión, resulta pertinente señalar que la Magistrada María Victoria Calle Correa se declaró impedida para fallar la presente acción de tutela, en razón a que su compañero permanente, Consejero de Estado Gustavo Gómez Aranguren, participó en la adopción de una de las decisiones judiciales que conforma el problema jurídico a resolver. De este modo, por parte de los restantes Magistrados de la Sala Octava de Revisión, se aceptó el mencionado impedimento, por lo cual esta Sala aclara que la Magistrada María Victoria Calle Correa no interviene en la presente decisión.

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo interpusieron, a través de apoderado judicial, acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Salamina para obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y al debido proceso, los cuales consideran vulnerados por la Alcaldía Municipal de Salamina, con base en los hechos relacionados a continuación:

1. Hechos:

1. Por medio de Resolución No. 091 del 30 marzo de 2006, el Instituto de Desarrollo Rural realizó la adjudicación en común y pro indiviso a 27 familias del bien inmueble denominado "Villa Denis", que tiene una cabida de 405 hectáreas y se encuentra ubicado en zona rural del corregimiento de Guaimaro, jurisdicción del municipio de Salamina (Magdalena). Dicha actuación fue registrada en el folio de matrícula No. 228-0002734 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sitionuevo - Magdalena, el día 27 de diciembre de 2006

3. El día 17 de abril de 2009 los actores interpusieron ante el Alcalde del municipio de Salamina querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, con el objetivo de poner fin a tal situación y obtener la restitución de la tenencia.

4. Mediante auto del 20 de abril de 2009, el Alcalde municipal avocó el conocimiento de la querrela, ordenó su notificación mediante aviso que se fijó en la puerta de acceso al lugar de los hechos y comisionó al Inspector Central de Policía del municipio de Salamina para la práctica de una inspección judicial que se llevó a cabo el día 27 de abril de 2009. El dictamen fue rendido el día 5 de mayo del mismo año, y quedó en firme a los tres días siguientes, sin que hubiera objeción.

5. Por medio del Decreto No. 15-05-09-001 fechado el 15 de mayo de 2009, el Alcalde municipal de Salamina ordenó el lanzamiento de las personas que se encontraban ocupando el predio conocido como "Villa Denis".

6. El mencionado acto administrativo fue recurrido en término por los señores José Vicente Pertuz y Manuel de Jesús Mozo Caballero. Mediante Decreto 28-05-09-001 del 28 de mayo de 2009 fue confirmada la decisión atacada.

7. Mediante demanda radicada el día 24 de junio de 2009 el señor Jaime Montalvo, miembro del grupo que ocupó el predio "Villa Denis" en abril de esa anualidad, instauró acción de tutela en representación de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro, en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-. Lo anterior, con el fin de acceder a la protección de los derechos humanos de la población desplazada asentada en ese bien inmueble, en particular, los derechos a la salud, a la vida y al trabajo, que adujo violados dada la expedición de la Resolución N° 091 de 2006, por medio de la cual se hizo efectiva la adjudicación del referido bien a favor de los accionantes, sujetos que carecen de la condición de víctimas del desplazamiento forzado, a diferencia de él y el colectivo al que representaba.

Esto, a su juicio, implicó el desconocimiento de la normatividad relativa a la adjudicación de bienes rurales en el contexto de la reforma agraria, que demanda la prelación de las víctimas del desplazamiento forzado como beneficiarios del otorgamiento de predios de esa naturaleza.²

8. Debido al incumplimiento de las órdenes impartidas en los decretos No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001, los peticionarios solicitaron al Alcalde del municipio de Salamina, mediante memorial del 3 de julio de 2009, que efectuara todas las medidas tendientes para realizar el lanzamiento de las personas que ocupan el predio en cuestión.

2. Solicitud de Tutela

Con fundamento en los hechos narrados, los accionantes solicitan la protección de los derechos fundamentales a la dignidad humana y al debido proceso y, en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Municipal de Salamina el cumplimiento de la diligencia de lanzamiento ordenada, sin lugar a dilación alguna. Puntualmente se reclama, “ORDENAR al señor Alcalde Municipal de Salamina Magdalena Doctor PEDRO PABLO ASMAR AMADOR que en un termino [sic] perentorio que no exceda de 48 horas le de cumplimiento a lo ordenado en el punto [sic] segundo y cuarto de los Decretos N° 15-05-09-001 de Mayo 15 de 2009 y Decreto N° 28-05-09-001 de Mayo 28 del 2009.”³

3. Respuesta de la entidad demandada

La parte accionada, por medio de escrito fechado el 20 de agosto de 2009, respondió a la acción de tutela de la referencia y solicitó denegar el recurso de amparo.

Se afirmó que, si bien la administración municipal debe velar por la protección de la propiedad privada de los adjudicatarios de tierras, no puede dejar de lado las garantías y derechos de las partes involucradas, en tanto que se trata de víctimas del desplazamiento forzado que merecen especial protección del Estado.

Por tanto, la parte accionada considera que no ha existido dilación injustificada de las órdenes, pues se agotó la fase de disuasión y convencimiento a las familias desplazadas que ocupan el lugar, para llevar a cabo el desalojo pacífico; además se han adelantado varias diligencias preventivas interinstitucionales con asistencia de la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), la Personería Municipal de Salamina y la Policía Nacional, con el mismo objetivo.

Se explicó que el día 3 de junio de 2009 un funcionario de la administración municipal, junto con el Comandante Cuarto de Distrito de Pivijay, un defensor de familia y un representante de la Defensoría del Pueblo se trasladaron al predio “Villa Denis” con el objetivo de llevar a cabo la diligencia de lanzamiento. Sin embargo, los ocupantes solicitaron “por medio de sus líderes señores Jaime Fontalvo y Euclides Navarro un plazo a efectos de que se realizará [sic] una reunión interinstitucional con presencia de las autoridades que directa e indirectamente participaban en la consecución de soluciones a la problemática de la comunidad desplazada y de esta forma se desocupara de forma pacífica y voluntaria el predio.”⁴

Los días 17 y 25 de junio de 2009, se realizaron reuniones interinstitucionales previamente acordadas, en las que se conminó nuevamente a la población desplazada ocupante del inmueble denominado “Villa Denis” para que desalojaran voluntaria y pacíficamente el mismo, so pena de que el ente encargado se viera avocado al uso de la fuerza pública.

A su vez, se manifestó que en Consejo de Seguridad Departamental que se llevó a cabo el día 13 de julio de 2009 en presencia del querellante y los querellados, se establecieron las necesidades operativas y de seguridad que demandaría la realización del procedimiento policivo de lanzamiento, antes, durante y después del operativo que persigue dar cumplimiento a la orden expedida en los Decreto No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001.

A pesar de que el día 19 de agosto de 2009 se libraron oficios a las distintas autoridades para la materialización de la diligencia policiva, ésta no tuvo lugar debido a que esta autoridad carecía de los efectivos necesarios para realizarla de acuerdo con los parámetros de operatividad y seguridad que maneja la Institución.

Por último, se explicó que el día 26 de junio de 2009 fueron notificados por el Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena de la admisión de una acción de tutela instaurada por la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro Magdalena “ASODEGUMAG” en

contra de la Policía del Departamento del Magdalena, el INCODER Regional Magdalena y la Alcaldía de Salamina, la cual fue declarada improcedente en primera instancia mediante fallo proferido el día 5 de agosto de 2009.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

i. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Salamina denegó el amparo solicitado, pues consideró que la acción de tutela impetrada era improcedente dada la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

A su vez, indicó que “salta a la vista que la administración Municipal en cabeza del señor Alcalde ha sido diligente en toda la actuación que es materia de Tutela, pero el lanzamiento de las personas que lo ocupan no ha sido posible su realización por circunstancias no imputables a su voluntad como se prueba con las varias comunicaciones dirigidas a las diversas autoridades policivas, con miras a que el procedimiento no resulte violatorio o ponga en peligro la integridad física de las personas involucradas en el conflicto.”⁵

i. Sentencia de Segunda Instancia

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay, mediante sentencia proferida el día 30 de octubre de 2009, revocó el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Salamina y en su lugar tuteló los derechos fundamentales invocados por los accionantes, en razón de lo cual se ordenó al Alcalde municipal de Salamina ejecutar la orden de desalojo proferida el día 15 de mayo de 2009.

5. Actuaciones surtidas en sede de revisión

El Magistrado Sustanciador, por medio de auto fechado el 8 de junio de 2010, ordenó vincular a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) para que se pronunciaran sobre el proceso en cuestión.

Adicionalmente, se solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social que informara de manera detallada sobre:

i. Si las personas que ocupan de forma irregular el predio “Villa Denis” se encuentran inscritos en el Registro Único para la Población Desplazada; de ser así indique si éstas han recibido la ayuda humanitaria de emergencia a la que tienen derecho, según el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 o en caso contrario explique detalladamente las razones por las cuales no se les han brindado dicha ayuda;

ii. ¿Cual [sic] es la composición familiar de las personas que habitan actualmente el mencionado inmueble?

iii. En qué consisten los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia y cuál es el procedimiento para acceder a los beneficios que otorga los mencionados programas

iv. Si las personas ya referidas se encuentran inscritas en los programas para soluciones temporales o permanentes de vivienda, en caso afirmativo, en qué etapa se encuentran dichas solicitudes, de no ser así explique detalladamente las razones por las cuales no se les han brindado dicha ayuda.

v. ¿Qué soluciones ha propuesto esa entidad para corregir situaciones como las que se presentan en el presente caso?” 7

Igualmente se dispuso que por intermedio de la Secretaría General se ordenara al Instituto colombiano para el Desarrollo Rural que emitiera un informe en el que diera cuenta de:

“vi) En qué consisten los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia y cuál es el procedimiento para acceder a los beneficios que otorga [sic] los mencionados programas

vii) Si las personas ya referidas se encuentran inscritas en los programas para soluciones temporales o permanentes de vivienda, en caso afirmativo, en qué etapa se encuentran dichas solicitudes, de no ser así explíquese [sic] detalladamente las razones por las cuales no se les han [sic] brindado dicha ayuda.”⁸

Sentencia dictada por el Consejo de Estado en el trámite de la acción de tutela iniciada por ASODEMUG en contra del INCODER

Mediante demanda radicada el día 24 de junio de 2009 Jaime Montalvo, miembro del grupo que ocupó el predio “Villa Denis” en abril de esa anualidad, instauró acción de tutela en representación de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro, en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-. Lo anterior, con el fin de acceder a la protección de los derechos humanos de la población desplazada asentada en dicho bien inmueble, en particular, los derechos a la salud, a la vida y al trabajo⁹, que adujo violados dada la expedición de la Resolución N° 091 de 2006, por medio de la cual se hizo efectiva la adjudicación del referido bien a favor de los accionantes, sujetos que carecen de la condición de víctimas del desplazamiento forzado, a diferencia de él y el colectivo al que representaba. Esto, a su juicio, implicó el desconocimiento de la normatividad relativa a la adjudicación de bienes rurales en el contexto de la reforma agraria, que demanda la prelación de las víctimas del desplazamiento forzado como beneficiarios del otorgamiento de predios de esa naturaleza.¹⁰

La Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado formuló el problema jurídico en los siguientes términos: “en el presente caso corresponde a la Sala determinar si la adjudicación realizada por el INCODER del Predio denominado ‘Villa Denis’ vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la población desplazada del corregimiento de Guaimaro Municipio de Salamina Magdalena.”¹¹ A fin de dilucidar tal interrogante, la Sala tocó las temáticas atinentes a la política pública que regula la adjudicación de inmuebles rurales a la población desplazada y el alcance del derecho al debido proceso en el contexto de ese trámite.

Así, se determinó que la expedición del acto administrativo por medio del cual fue adjudicado el bien objeto de disputa desconoció la normatividad agraria, debido a que por mandato de la Ley 160 de 1994, la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado debe ser principal beneficiaria de los programas de reforma agraria. No obstante lo cual el Incoder adjudicó el referido inmueble a un grupo de ciudadanos particulares que, a diferencia de los accionantes, no tenían la condición de víctimas de ese crimen. En sí, en la sentencia de la referencia se concluyó in extenso:

“En acatamiento de lo dicho, resulta claro que la citada adjudicación desconoce la naturaleza del bien que se adjudica, al no vincular a quienes la norma agraria destina como posibles beneficiarios de estos bienes, entre otros a la población desplazada que le asiste en virtud del numeral 1° del artículo 19 de la ley 387 de 1997, un trato de prelación.

(...)

Al desconocerse la falta de convocatoria de los beneficiarios de la Ley de reforma como campesinos del sector y a la población que en este caso se estudia por parte de la entidad territorial del INCODER Seccional Magdalena, se vulneró el artículo 29 de la Carta Política, que preceptúa el derecho fundamental al debido proceso al que deben estar sujetas todas las actuaciones tanto judiciales como administrativas, concretamente en lo referido al elemento de publicidad que se requiere para que los beneficiarios de esta Ley se hagan parte, y en la inclusión de la población desplazada en la adjudicación de tierras, que la Ley impone.

(...)

En este orden de ideas, el nacimiento de la Resolución 091 de 2006 expedida por el INCODER, equivoca su objeto, esto es, que produce la titularidad del Predio Villa Denis, con vulneración del derecho al debido proceso de la población desplazada, por ello, la transferencia de la propiedad y todos los derechos que de ella se derivan precisan el acatamiento de la norma superior aquí referida, de lo contrario la decisión se torna inconstitucional. No puede permitirse entonces, la vigencia de un acto administrativo que nace a la vida jurídica con inobservancia de la norma fundamental y en desconocimiento de los fines y propósitos legales que dotan de origen al mismo acto. En consecuencia, cualquier

actuación administrativa o judicial producida en acatamiento de los presuntos derechos que traduce la citada Resolución son en si [sic] mismas impropias y en extensión de los efectos de ese acto administrativo también carecen de objeto al perder su fuerza vinculante en virtud de la violación constitucional que la despoja de la posibilidad de producir consecuencias jurídicas, dada la exclusión que el acto implica respecto de personas que constitucionalmente se inscriben en un marco de protección reforzada.”¹²

Hechas las anteriores reflexiones, se decidió puntualmente:

“CONCÉDASE EL AMPARO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO de las familias desplazadas que ocupan en la actualidad el Predio ‘Villa Denis’ en el Municipio de Salamina Corregimiento de Guiamaro [sic], en consecuencia de ello DÉJESE SIN EFECTOS la Resolución N° 091 de 30 de marzo de 2006, retrotrayendo sus efectos en las condiciones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

ORDÉNESE AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER TERRITORIAL MAGDALENA, el cumplimiento de lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SE REQUIERE AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER TERRITORIAL MAGDALENA, para que en lo sucesivo, en los procesos de adjudicación de tierras que desarrolle la entidad ACATE CON RIGUROSIDAD EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO a efecto de dar cumplimiento al objeto y propósito definido en la Política Pública de Reforma Agraria plasmada en la ley 160 de 1994.”

En últimas, en virtud de esta providencia, la Resolución N° 091 de 2006, por medio de la cual fue inicialmente adjudicado el bien inmueble objeto de disputa, fue revocada. A lo que siguió la iniciación de un nuevo trámite para la adjudicación del predio “Villa Denis”, proceso en el que se realizó una convocatoria pública de la que participaron varias personas víctimas del desplazamiento forzado asentadas en la municipalidad.

Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social

En respuesta al oficio OPTB-234 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante escrito radicado en esta dependencia el día 8 de julio de 2010, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

contestó al requerimiento de la Corte en los siguientes términos:

En primer lugar, se precisó que mediante providencia proferida el día 5 de agosto de 2009 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena dentro de la acción de tutela instaurada por la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro Magdalena -ASODEGUMAG- contra INCODER, se tutelaron los derechos fundamentales en titularidad de las personas en situación de desplazamiento y se ordenó a Acción Social “inscribir en el Registro Único de Población Desplazada a los Accionantes siempre y cuando acreditaran tal situación, y como consecuencia de ello, darles la protección y las prerrogativas como tales. En relación con la orden de desalojo, declaró improcedente la Acción argumentando que dicha decisión es competencia del Juez Ordinario.”¹³ Agregó que tal decisión “fue reiterada por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo mediante providencia del 09 de diciembre de 2009.”¹⁴

En relación con los hechos materia de la tutela la representante de Acción Social explicó que “el problema jurídico no se centra en la falta de un lugar para habitar por parte de los ocupantes, pues todos ellos cuentan con vivienda en la cabecera municipal del corregimiento, sino con el acceso a tierras productivas, por lo que consideran una adjudicación irregular de un predio por parte del INCODER a un grupo de familias.”¹⁵

De otra parte, en cuanto a la orden librada por el Consejo de Estado en relación con el amparo a los sujetos en estado de desplazamiento, se puntualizó que: (i) en el año 2007, en el corregimiento de Guaimaro del municipio de Salamina, con apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Comité Tripartita se logró establecer que 453 familias fueron desplazadas de ese lugar; (ii) 300 desplazados invadieron el predio “Villa Denis” que fue adjudicado por el INCODER a 27 familias; y (iii) debido a las irregularidades encontradas en la adjudicación del predio, el Consejo de Estado en sentencia del 9 de diciembre de 2009, ordenó a INCODER adjudicarlo nuevamente mediante un proceso legal y transparente y a Acción Social brindar protección a las 453 familias desplazadas.

Durante los días 31 de julio de 2008 y 18 de marzo de 2009, de conformidad con lo expuesto, la Agencia realizó comités para evaluar los componentes básicos del retorno de los hogares desplazados tales como la seguridad, la salud, la educación, la atención psicosocial, la capacitación, la vivienda y los servicios públicos y además realizó entregas de

donaciones.¹⁶ El día 28 de agosto de 2008 y en el año 2009 se entregaron alimentos y, de acuerdo con lo dicho, se tiene programado entregar a finales de noviembre de 2010 una donación de telas. No obstante lo anterior, no se cuenta con información actualizada sobre las reales condiciones en el corregimiento, que garanticen la subsistencia mínima y la estabilización socioeconómica para atender el principio de dignidad de las personas desplazadas, entre otras razones, por cuanto dentro de los Comités realizados durante éste periodo, se presentaron pugnas entre el líder de la comunidad y el Alcalde de Salamina.¹⁷

“- Que no se cite ni se conduzca a las personas a ratificarse en su denuncia, y que en su defecto la Inspectora con el acompañamiento de la Defensora del Pueblo Regional Magdalena se traslade hasta el Corregimiento de Guáimaro a recibir las declaraciones que sean necesarias, en donde se garantizará a la comunidad que no será inducida ni constreñida en su respuesta. La Alcaldía de Salamina deberá notificar a la Defensoría con mínimo 3 días hábiles antes de la realización de las diligencias.

* INCODER, en compañía de la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena, ICBF, Acción Social y la Policía Nacional, visitarán el predio Villa Denis el próximo 20 de noviembre de 2009, desde las 9:00 de la mañana para levantar los respectivos planos, y si el tiempo alcanza visitaremos los Playones de Laura y Castro.

* La población desplazada que se encuentra en el Predio Villa Denis se compromete a no sacar machete ni agredir física o verbalmente a la comisión que visitará el predio.

* INCODER deberá entregar copia de la resolución de las medidas de Laura y Castro el 15 de noviembre, para que la comunidad que se encuentra en el predio Villa Denis la revise y si hay alguna objeción se vuelva a medir el 20 de noviembre.

* La Policía Nacional deberá garantizarle la seguridad a la comunidad desplazada que se encuentra en el predio Villa Denis, después de la reunión.

* La Policía Nacional deberá verificar si la personas que se encontraba armada y tomando fotos del predio Villa Denis es miembro de la Policía Nacional adscrito a la SIPI, para que

presente un informe a la mesa.

* El Alcalde de Salamina Dr. Pedro Asmar deberá convocar perentoriamente al comité Municipal para la entrega de los playones de Laura y Castro.”¹⁸

Acto seguido se puso de presente, por conducto de la Defensoría del Pueblo, que la comunidad no aceptaría la visita interinstitucional programada para el día 20 de noviembre, en razón a que para el día 27 de ese mismo mes el Alcalde del Municipio de Salamina se citó a una diligencia de desalojo del predio “Villa Denis”.

En relación con las acciones adelantadas durante el año 2010, se informó que se fue retomado el tema del cumplimiento a los fallos del Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena y del Consejo de Estado, para lo cual se programó la integración del Comité Municipal de Atención a Población Desplazada, que se llevó a cabo el día 26 de marzo de 2010, con el fin de adelantar acciones en los siguientes temas: (i) revisión a los elementos de retorno de la comunidad de Guaimaro; (ii) seguimiento a los compromisos adquiridos por las distintas entidades gubernamentales y la comunidad en sí misma; (iii) verificación del censo de la comunidad que retornó al corregimiento; y (iv) coordinación para la oferta institucional a las 453 familias.

Explica que las acciones del Comité se orientaron a comprometer a las entidades para garantizarles una atención integral a las familias desplazadas afectadas por la adjudicación realizada por el INCODER en el predio “Villa Denis”. Adicionalmente, se explicó al Alcalde lo que requiere Acción Social para dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado y a la población sobre los programas regulares de atención integral a los que tienen derecho en coordinación con la Alcaldía del municipio de Salamina. Respecto de la oferta institucional, se acordó realizar una nueva jornada de orientación “tipo feria”, en la que participe parte del grupo de las 453 familias y todas las instituciones comprometidas.

En cuanto a la primera y segunda preguntas formuladas por esta Corporación se informó que de conformidad con las fichas individuales que adjuntó con el escrito, se encuentran incluidos desde el 15 de octubre de 2007 en el Registro Único de Población Desplazada los señores: Manuel de Jesús Mozo Caballero, Rafael Augusto Gamero Gutiérrez, Jairo de Jesús Barraza Pabón, Dolcey Omar Charris Montenegro, Euclides Manuel Navarro Pabola, Víctor Montenegro Valle, Alvaro Enrique Castro Pertuz, Álvaro Segundo Castro Polo, Jaime Saúl Fontalvo Vargas y

el día 8 de febrero de 2000, fue incluido el señor Wualberto Polo Vargas.

Se inició programación de un turno para evaluar las condiciones de vulnerabilidad del señor Euclides Manuel Navarro y su núcleo Familiar para programar la entrega de la ayuda humanitaria, una vez se verificó su retiro del Sistema de Seguridad Social, en el cual apareció como afiliado al régimen contributivo, aportando al sistema de pensiones y afiliado a una ARS con lo cual se presumía que contaba con un empleo formal con el cual generaba ingresos de por lo menos un salario mínimo mensual vigente para atender la subsistencia digna de él y su familia.

Al señor Álvaro Enrique Castro Pertuz no se le programó la entrega de la ayuda humanitaria, en razón a que en el momento de realizado el proceso de caracterización se constató su vinculación al Régimen contributivo de salud y la realización de aportes de cesantías a la AFP Porvenir S.A., así como la vinculación de su esposa como cotizante principal en el mismo régimen, lo que permite inferir que miembros del grupo familiar cuenta con ingresos que provean la subsistencia digna de la familia.

Al señor Álvaro Segundo Castro Polo se le programó la entrega de la ayuda humanitaria, la cual ha sido girada a nombre de su padre el señor Álvaro Enrique Castro Pertuz por ser la persona que figura como jefe de hogar.

Los señores José Vicente Pertuz, Luis Alberto Payares Cabarcas, Nancio Vargas Guette y Gilberto Mozo Ferrer no figuran incluidos en el RUPD.

En relación con la tercera pregunta, se hizo referencia al marco legal dentro del cual funcionan los programas especiales de vivienda para la población desplazada por la violencia, que se encuentran sometidos a un proceso de reformulación de conformidad con los requerimientos establecidos en la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento.

En cuanto a la cuarta pregunta, se informó que para la incorporación de los hogares dentro de la política de vivienda para personas en situación de desplazamiento, se requiere la postulación lo cual, de acuerdo con las bases de datos suministradas por el Ministerio de Ambiente y el Banco Agrario, no se ha efectuado, pues “no se encontró que se tenga un

proyecto de vivienda para Salamina que involucre los hogares objeto de la consulta.” 19

Sobre este mismo aspecto agregó que durante la convocatoria realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario para la presentación de proyectos para la asignación de subsidio familiares de vivienda, se radicó un proyecto de vivienda para el corregimiento de Guaimaro, del que no es posible determinar si los hogares relacionados están incorporados, en razón a que los proyectos no se han revisado aún. Le corresponde al Banco Agrario “realizar una revisión técnica de los proyectos, evaluar y calificar los planes de vivienda. De los proyectos elegibles, ordenados de conformidad con su calificación, la Junta Directiva del Banco Agrario realizará una preasignación, una vez se cumplan con los requisitos, se hará una asignación definitiva y posteriormente se iniciará la ejecución física del plan de vivienda” (fl.72 Cd.3).

Por último, el representante de Acción Social informó que el tema del acceso a tierras productivas, como es del caso, corresponde al INCODER en el componente de la fase de estabilización socioeconómica. Recuerda también que la incorporación de la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento forzado a puestos de trabajo generados a través de inversión, a que se refiere el Documento CONPES 3616 del 28 de septiembre de 2009, requiere de la participación de las entidades del SNAIPD y por tanto cada una de ellas debe asumir su propio rol en la aplicación de la política pública diseñada en materia de generación de ingresos, sin que le sea dable a la entidad soslayar las funciones que le corresponde a cada una de ellas.

Respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

En respuesta al oficio OPTB-235/2010, expedido en virtud del auto de la referencia el INCORA, mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 18 de junio de 201020, dio respuesta al requerimiento de la Corte.

La referida entidad oficial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó que no está llamada a pronunciarse, en principio, sobre el asunto objeto de revisión, por cuanto el predio objeto de controversia, salió de su patrimonio a través de la resolución No. 091 del 30 de marzo de 2006, mediante la cual se realizó la adjudicación en común y pro indiviso a 27 familias, acto que fue inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sitionuevo - Magdalena.

No obstante, indicó la coordinadora de la Oficina Asesora Jurídica que en la actualidad la situación jurídica del predio ha cambiando, en razón a la decisión proferida en segunda instancia el día 9 de diciembre de 2009 por la Sección Segunda, subsección A del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela iniciada por la Asociación de Desplazados de Guaimaro (Magdalena) contra el INCODER y la Alcaldía municipal de Salamina 21, que dejó sin efectos la mencionada resolución, por cuanto encontró que en el proceso de adjudicación no se vinculó “a quienes la norma agraria destina como posibles beneficiarios de estos bienes, entre otros a la población desplazada que le asiste en virtud del numeral 1° del artículo 19 de la ley 387 de 1997, un trato de prelación.”²² En consecuencia, se le ordenó al INCODER la realización una nueva convocatoria “en el marco del programa de Reforma Agraria, dispuesto por la ley 160 de 1994, para adjudicar el predio “Villa Denis”, a través de procesos públicos que garanticen la participación de los beneficiarios de que trata la ley 160 de 1994 y 387 de 1997, con el derecho preferencial que las referidas normativas otorgan a la población desplazada”.²³

De manera exhaustiva se explicó que este fallo fue adoptado dentro del trámite de tutela iniciado por la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro –Magdalena, que agrupa a las familias ocupantes del predio, en contra del INCODER y la Alcaldía Municipal de Salamina, cuya pretensión era la de buscar la suspensión de la orden de desalojo proferida por el Alcalde del municipio de Salamina el día 15 de mayo de 2009, hasta la reubicación de las familias en un predio de similares características.

En dicho proceso, mediante sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena el día 5 de agosto de 2009, fueron parcialmente amparados los derechos invocados por la población desplazada, en razón de lo cual se ordenó a Acción Social su inscripción en el registro único de desplazados y se declaró la improcedencia de la nulidad de la Resolución No. 091 de 2006 ante la existencia de otro mecanismo judicial de defensa. Esta decisión, como ya se indicó, fue parcialmente confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Corporación que textualmente se dispuso:

“CONCEDER EL AMPARO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO de las familias desplazadas que ocupan en la actualidad el Predio ‘Villa Denis’ en el Municipio de Salamina Corregimiento de Guaimaro, en consecuencia de ello DÉJESE SIN EFECTOS la Resolución N°

091 de 30 de marzo de 2006, retrotrayendo sus efecto en las condiciones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

ORDENAR AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER TERRITORIAL MAGDALENA, el cumplimiento de lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

REQUERIR AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL NCODER [SIC] TERRITORIAL MAGDALENA, para que en lo sucesivo, en los proceso de adjudicación de tierras que desarrolle la entidad ACATE CON RIGUROSIDAD EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO a efectos de dar cumplimiento al objetivo y propósito definido en la Política Pública de Reforma Agraria plasmada en la ley 160 de 1994.” 24

Se informó que en cumplimiento de dicho fallo, la entidad ha adelantado las siguientes actuaciones:

“a. Elaboración de un nuevo proyecto productivo para las familias que resulten beneficiadas por la adjudicación.

b. Reformulación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual se calculó en 9.5 hectáreas, lo que genera una cabida total en el predio de 43 familias.

c. Expedición de la Resolución No.082 del 3 de marzo de 2010 “Por medio de la cual se da cumplimiento al fallo proferido por la Sección Segunda Subsección A del Honorable Consejo de Estado”, la que según informaciones del INCODER Magdalena quedó debidamente ejecutoriada y fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No.228-0002734 (Copia adjunta).

d. Celebración, el 17 de junio de 2010, del Comité de Selección de las familias a quienes se les adjudicará el predio.” 25 (negrillas por fuera del texto original)

En respuesta al primer interrogante planteado por esta Corporación, señaló la normatividad que regula el procedimiento para acceder a los programas especiales de vivienda para

atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

Con respecto a la segunda pregunta formulada, la mencionada entidad manifestó que “no es competencia del INCODER, dentro del marco de sus funciones, atender las necesidades de vivienda de la población en situación de desplazamiento [...] Por ello, no conocemos si las personas, en esta situación, ocupantes del predio “Villa Denis”, [...], están inscritas como aspirantes a soluciones de vivienda, ante otra entidad.”²⁶

Mediante Auto proferido el 21 de septiembre de 2010, el Magistrado Sustanciador ordenó solicitar al Tribunal Administrativo del Magdalena el envío del expediente del proceso de tutela instaurada por la ASODEGUMAG contra el INCODER, la Alcaldía del municipio de Salamina y la Policía Nacional.

En el mismo Auto se solicitó al INCODER información sobre los siguientes aspectos:

i. La forma en que dio cumplimiento a la orden proferida por el Consejo de Estado en la Sentencia de tutela del 9 de diciembre de 2009, expediente radicado No.2009-00170-01, en especial en lo relacionado con la nueva convocatoria en el marco del programa de Reforma Agraria, para adjudicar el predio Villa Denis”; la inclusión en el citado proceso de las familias a que se refiere la Resolución No.091 del 30 de marzo de 2006, que fue dejada sin efectos mediante la Resolución No.082 de marzo 3 de 2010, proferida por esa Dirección Territorial; y el resultado del comité de selección de las familias a quienes se le adjudicará el predio.

ii. ¿Que proyectos de acceso a tierras productivas ha desarrollado esa entidad para la población que fue desalojada del predio “Villa Denis” por el Juez Promiscuo del Circuito de Pivijay en diligencia que se llevó a cabo el 12 de noviembre de 2009?

iii. ¿Que proyectos de acceso a tierras productivas ha desarrollado esa entidad para las 27 familias relacionadas en la Resolución No.091 del 30 de marzo de 2006, después de que el acto administrativo fue dejado sin efecto?

Mediante auto fechado el día 12 de octubre de 2010, la Secretaría General de esta Corporación informó que dentro del término probatorio se recibió, por parte del Tribunal Administrativo del Magdalena, el expediente original de la acción de tutela en calidad de

préstamo.

En el mismo oficio se allegó al despacho del Magistrado Sustanciador el oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación, suscrito por el Director Territorial del Magdalena de INCODER, mediante el cual dio respuesta al requerimiento de esta Corporación.²⁷ Adicionalmente, mediante oficio del 22 de octubre de 2010²⁸, la Secretaría General allegó el oficio No.20102129441 del 21 de octubre de 2010²⁹, mediante el cual la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) del INCODER, presentó ampliación a la respuesta dada por el Director de la Territorial del Magdalena al requerimiento de esta Corporación.

Respecto del primer interrogante, explicó el representante del Incoder que, una vez se proferida la Resolución No.082 del 3 de marzo de 2010, por la cual se dejó sin efectos la Resolución No.091 del 30 de marzo de 2006, a través de la que se había adjudicado en común y pro indiviso a 27 familias campesinas el predio “Villa Denis”, la Dirección Territorial del Magdalena procedió de la siguiente forma:

“Dio inicio al proceso de inscripción, selección y adjudicación a la población desplazada ocupante del predio Villa Denis, recibiendo del 23 al 24 de marzo los formatos de los postulantes interesados en ser seleccionados para la adjudicación del predio referido. Igualmente en forma paralela se procedió a realizar el cruce de información de los postulantes con el DAS y el IGAC y se realizó visita técnica y definición del proyecto productivo en acompañamiento de la Subgerencia de Promoción Nivel Central que estuviera acorde a lo dispuesto en el capítulo IX de la Ley 160 de 1994 de Unidades Agrícolas Familiares y Parcelaciones y que concluyó con el establecimiento de 43 Unidades Agrícolas Familiares a ser adjudicadas.

Este proyecto productivo fue aprobado el 1 de junio de este año por la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del Nivel Central en cumplimiento de lo establecido en el artículo 20 del Acuerdo 174 del 24 de junio de 2009.

Concluida dicha etapa el día 17 de junio de 2010 se realizó comité de selección en el cual participaron el Director Territorial EFRAIN VILLAREAL SOLORZANO y la Coordinadora de Planificación del Incoder Magdalena MARIA PATRICIA BEDOYA HENAO, la Procuradora Agraria y Ambiental MARLENE DE JESUS CORTES, el Representante de ANUC JESUS OÑATE ARCINIEGAS y otros, con el ánimo de revisar el procedimiento que se efectuó y por medio del

cual se seleccionó a los 43 beneficiarios a adjudicación del predio Villa Denis.

Dentro del Comité de Selección en comento se efectuó la revisión, por parte de los asistentes, a las carpetas de cada uno de los 316 postulantes y se cotejo [sic] los resultados arrojados producto de la calificación y cruce de información proporcionada por la Acción Social, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), posteriormente fue aprobado por los participantes del comité el resultado del proceso de selección reflejado en las siguientes cifras:

* Número de Postulantes: 316

* Reportados en el DAS Positivos: 6

* No registrados en Acción Social: 166

* Con Registro Catastral: 10

* Elegibles: 134

* No elegibles: 182 (Con reporte en DAS, CATASTRO y no incluidos en ACCION SOCIAL)

* Seleccionados: 43

Agotado el trámite mencionado se realizó el 3 de agosto de 2010 visita al predio Villa Denis donde se socializó el proyecto productivo y se dio paso a leer el listado de los 43 desplazados que resultaron favorecidos en el comité de selección (...)” (fls. 145,146 y 147, Cd.3)

Se agregó, además, que entre las personas que participaron en el proceso de selección “no se encontraban los campesinos exadjudicatarios pues estos decidieron voluntariamente no participar en el mismo, teniendo en [sic] todas formas la posibilidad de acceder a los programas de oferta institucional del Instituto” (fl.152, Cd.3).

En relación con la segunda pregunta, informó el funcionario del Incoder que el proceso de adjudicación del predio se realizó con la participación de toda la población, en la que se incluye la que fue desalojada, quienes además cuentan con la posibilidad de acceder a los programas ofertados por el INCODER a través de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, de la Dirección Técnica de Convocatorias y las Direcciones Territoriales, tales

como el subsidio integral para la compra de tierras regulado por el Decreto 1151 de 2007, apoyo financiero para proyectos productivos de agricultura y asesoría y seguimiento de subsidios a proyectos productivos. Para la postulación a estas convocatorias los aspirantes deben cumplir con los requisitos, condiciones y obligaciones previstas en los términos de referencia de las convocatorias y en las normas que le son aplicables.

Por último, manifestó que si bien el proceso de adjudicación del predio fue puesto en conocimiento de toda la población del sector, las familias exadjudicatarias y quienes fueron despojados, quienes voluntariamente decidieron apartarse y no participar de la asignación. No obstante, dichas personas pueden acceder a los programas institucionales ofertados por el INCODER mediante las convocatorias públicas como ya se dijo.

En el mismo auto se ordenó solicitar al Alcalde Municipal de Salamina (Magdalena) que informara de manera detallada y justificada a este Despacho sobre:

i. Las gestiones que ejecutó para materializar la orden de desalojo de los ocupantes de predio "Villa Denis" contenida en el acto administrativo No. 15-05-09-001 del 15 de mayo de 2009, en cumplimiento de la orden impartida por el Juez Promiscuo del Circuito de Pivijay - Magdalena en sentencia proferida el 30 de octubre de 2009 que revocó el fallo proferido el 31 de agosto de 2009 en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Salamina dentro de la acción de tutela instaurada por Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo contra la Alcaldía Municipal de Salamina.

ii. Fecha y forma en que se llevó a cabo el desalojo, allegando copia del acta de la diligencia.

A falta de respuesta por parte de la Alcaldía de Salamina, mediante auto proferido el día 24 de noviembre de 2010 fueron reiteradas las órdenes contenidas en providencias precedentes.

En consecuencia, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica dio respuesta en escrito radicado ante la Secretaría General el 9 de diciembre de 2010, en el que afirmó, en relación con los proyectos de acceso a tierras productivas desarrollados por la entidad para quienes fueron

desalojados del predio, que estos tuvieron la posibilidad de ser parte del nuevo proceso de adjudicación del predio en el marco de la libre concurrencia. Adicionalmente, explicó que también cuentan con la posibilidad de acceder a la adjudicación del subsidio integral para la compra de tierra que es liderado por el Incoder, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevan a cabo al menos una vez al año, siempre que se cumpla con las exigencias legales.

Agregó en lo relativo a los proyectos productivos a los que pueden acceder las personas desalojadas del predio en cuestión, que éstos cuentan con la posibilidad de incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida, “asegurando su autosuficiencia y buscando generar los recursos necesarios para su sostenimiento, apoyados de planes de acompañamiento en la formulación y puesta en marcha de proyectos; inversiones complementarias contempladas en la asignación del Subsidio Integral, entre otros”. Preciso que los aspirantes que se postulen a tales convocatorias deberán cumplir cada uno de los requisitos, condiciones y exigencias previstas en los términos de referencia y en las normas aplicables.

Por último, explicó claramente que para las 27 familias relacionadas en la Resolución No 091 de 2006 únicamente se ofreció el acceso institucional, en razón a la orden dada por el Concejo de Estado en la que se dispuso que el Incoder debía realizar la nueva convocatoria en la que se garantizara la participación de todos los beneficiarios, pero no ordenó que los anteriores adjudicatarios fueran reubicados o fueran beneficiarios de programas específicos diseñados en su favor.

Por su parte, el Alcalde municipal de Salamina dio respuesta mediante escrito radicado en la Secretaría General el día 24 de noviembre de 2010 y allegó copia de la notificación del fallo proferido el día 30 de octubre de 2010 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay, Magdalena, en el que se ordenó la ejecución de la orden de desalojo del predio que en conflicto. De la misma forma, se allegaron copias de los oficios dirigidos al apoderado judicial de los accionantes de la presente tutela, al Director Regional Magdalena del ICBF, al Director Regional Magdalena de Incoder, a la Regional Magdalena de la Defensoría del Pueblo, a la Cruz Roja, a Acción Social, al Gobernador del Departamento del Magdalena, a la Procuraduría Agraria, al Gerente de la E.S.E. Hospital Local de Salamina y al Inspector Central de Policía

del municipio, en los que se les puso en conocimiento la realización de la diligencia. Por último, se allegó copia del acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho que se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2006.

En el mismo auto se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informar de manera detallada y justificada sobre:

i. Los programas, planes o proyectos que el Ministerio ha desarrollado para atender a la población desplazada que ocupa el predio Villa Denis ubicado en el corregimiento de Guaimaro, Magdalena, especialmente en lo relacionado con subsidio integral para la compra de tierra, subsidio de vivienda de interés rural o líneas de crédito.

ii. Las convocatorias realizadas por el Ministerio o el Banco Agrario para la asignación de subsidios familiares de vivienda para población en situación de desplazamiento o cualquier otro programa de vivienda destinado a los ocupantes del predio Villa Denis del corregimiento de Guaimaro.”

En razón a lo cual, mediante el referido oficio, la Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio respuesta al requerimiento de la Corte en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada son las llamadas a atender de forma integral a las familias desplazadas que ocupan en la actualidad el predio “Villa Denis”. El Ministerio de Agricultura, como cabeza rectora del sector agropecuario, diseña y ejecuta planes y programas para la estabilización socioeconómica de la población desplazada que permanezca en territorio rural, en desarrollo de lo cual ofrece los siguientes programas que son ejecutados a través de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio y se asignan mediante convocatorias públicas de acuerdo con la normatividad rectora de cada programa:

* Programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social Rural, para la adjudicación de subsidios familiares para mejoramiento, construcción y adquisición de vivienda, ejecutado

por el Banco Agrario a través de convocatorias públicas abiertas.

* Programa de Subsidio Integral para la Compra de Tierra, a través del cual se benefician por una sola vez a campesinos que no sean propietarios de tierras, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y que se postulen libremente, según las convocatorias públicas anuales. Para la población desplazada se incluye la cancelación parcial de los gastos de escrituración y registro de compraventa del predio. Durante el año 2010 se abrió la convocatoria para población desplazada mediante Resolución No.003 del 4 de enero, la cual estuvo abierta hasta el 4 de junio.

* Programa Líneas de crédito especiales para población desplazada que se ejecuta a través del Banco Agrario y se financia mediante una línea de crédito de carácter asociativo e individual para población desplazada, bien para capital o para inversión, previa presentación de un proyecto productivo que sea viable técnica, financiera y comercialmente.

En escrito complementario, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica mencionó las distintas acciones que, en cumplimiento de los fallos judiciales, adelantó Incoder y que culminaron con la adjudicación del predio a las familias que participaron en la nueva adjudicación que logró ampliar la productividad de 27 a 43 Unidades Agrícolas Familiares – UAF. También precisó que, en la base de datos del programa de subsidio para vivienda de interés social rural a cargo del Banco Agrario, se encontró que “el señor Julio Bonnet Montenegro y la señora Juana María [sic] Solano fueron beneficiarias de los proyectos de vivienda nominados Guaimaro y Guaimaro II, los cuales participaron en la convocatoria del año 1996”. Agrega que el mencionado programa en la actualidad “se encuentra en proceso de evaluación un proyecto presentado para ser desarrollado en el corregimiento de Guaimaro, Magdalena, en donde se propone construir 74 soluciones de vivienda en donde se pueden encontrar algunas de las familias desplazadas que ocupan en la actualidad el predio “Villa Denis””.³¹

En respuesta a la acción de tutela, la apoderada judicial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se opuso a su prosperidad por considerar que existe falta de legitimación activa, toda vez que la entidad que representa no ha vulnerado derecho fundamental en titularidad de los accionantes, pues de conformidad con las funciones atribuidas por Ley, corresponde a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población, a las entidades territoriales y al Fondo Nacional de Vivienda,

Fonvivienda, otorgar los subsidios de vivienda de interés social, según la convocatoria pública y previa postulación de los interesados, mientras que al Ministerio le compete la formulación de políticas en materia habitacional, las cuales ha venido cumpliendo.

También se solicitó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial informar de manera detallada y justificada sobre:

a. Los programas especiales de vivienda o las convocatorias que se han abierto para atender la población desplazada que ocupa el predio Villa Denis ubicado en el corregimiento de Guaimaro, Magdalena. En caso afirmativo indique quienes han participado y quienes han sido beneficiados, de no haberse ofrecido estos programas, explique detalladamente las razones por las cuales no se han diseñado programas especiales de vivienda para este grupo de personas.

b. Si las personas ocupantes del predio Villa Denis se encuentran inscritas en programas para soluciones temporales o permanentes de vivienda, en caso afirmativo, indique en que etapa se encuentran dichas solicitudes, de no ser así explique detalladamente las razones por las cuales no se les ha brindado dicha ayuda.

Para dar respuesta a tales interrogantes, en el mismo escrito explicó que el Ministerio a través de Fonvivienda, ha realizado distintas convocatorias y asignación de subsidios para hogares en situación de desplazamiento que se postulen y cumplan con las normas que regulan la materia. Es así como, mediante Resolución No.510 del 20 de diciembre de 2007, se asignaron 12.740 subsidios, dentro de los cuales no se postuló ninguno de los hogares objeto de la presente acción, como se observa de la consulta histórica realizada a cada uno de los accionantes y mediante Resolución No. 600 de 2008. Si bien se asignó a Wualberto Polo Vargas un subsidio en la modalidad de vivienda nueva o usada para hogares propietarios por valor de \$11.537.500, no se registra ninguna otra asignación a los hogares objeto de la presente tutela. Lo mismo sucedió en el tercer y cuarto proceso de asignación, en los que no se postularon los accionantes.

Adicionalmente, se aclaró que de los documentos allegados al Ministerio se desprende que Incoder ha socializado un proyecto productivo para los hogares desplazados y Acción Social

ha realizado de forma permanente el acompañamiento a las personas desplazadas que ocupan el predio, de donde concluyen que el problema no es habitacional sino de acceso a tierras productivas en el cual se encuentra trabajando el Incoder.

Por último, se solicitó al Representante Legal de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro Magdalena "ASODEGUMAG" que informe de manera detallada y justificada sobre:

- i. Quienes ocuparon de forma irregular del predio Villa Denis.
- ii. Quienes interpusieron la acción de tutela en busca de la suspensión de la orden de desalojo proferida por la Alcaldía de Salamina, Magdalena
- iii. Quienes fueron desalojados el día 27 de noviembre del predio Villa Denis por parte de la Alcaldía de Salamina en cumplimiento de la orden judicial.
- iv. Que personas permanecen actualmente en el predio Villa Denis y en que condiciones se encuentran.
- v. Que personas se encuentran inscritas ante el RUPD. En caso de no encontrarse inscritos explique la razón.
- vi. Que personas han recibido la ayuda humanitaria de emergencia a la que tienen derecho, según el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 o en caso contrario explique detalladamente las razones por las cuales no se les han brindado ayuda.
- vii. Si en su condición de ocupantes de predio Villa Denis, les han ofrecido la posibilidad de participar en convocatorias para programas de vivienda destinadas a población desplazada.
- viii. Si participaron en el proceso de adjudicación del predio Villa Denis convocado por el Incoder en cumplimiento de del fallo de tutela proferido en 9 de diciembre de 2009 por el Consejo de Estado. En caso afirmativo indique las personas que participaron, quienes fueron seleccionados, a quienes se le adjudicó el predio y quienes fueron excluidos y por que razón.

ix. Si el Incoder les ha ofrecido participar en los programas de adjudicación de acceso a tierras productivas.

Mediante auto del 15 de diciembre de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que “ASODEGUMAG” no dio respuesta al requerimiento de esta Corporación dentro del término dispuesto para el efecto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

El Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), a través de resolución No. 0091 del 30 marzo de 2006, adjudicó a título de venta el inmueble denominado “Villa Denis” a un total de 27 familias dentro de las cuales se encuentran las de los señores Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo, promotores de la presente acción de tutela.

El día 15 de abril de 2009 varias familias en situación de desplazamiento forzado ocuparon el predio que había sido adjudicado a los accionantes, a raíz de lo cual los actores interpusieron querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, con el objetivo de poner fin a tal situación. Por medio del Decreto No. 15-05-09-001 fechado el 15 de mayo de 2009, decisión que fue confirmada mediante Decreto 28-05-09-001 del 28 de mayo de 2009, el Alcalde municipal de Salamina ordenó el lanzamiento de las personas que se encontraban ocupando el predio conocido como “Villa Denis.”

En vista de que la orden de lanzamiento no fue ejecutada, no obstante la administración municipal lo intentó en repetidas oportunidades (3 de junio, 17 de junio y 25 de junio de 2009), los señores Gómez y Mercado interpusieron la presente acción de tutela con la finalidad de obtener su cumplimiento a través de este medio judicial.

A las anteriores dificultades se aunó que el día 24 de junio de 2009 el señor Jaime Saúl Fontalvo Vargas, en representación de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro y en procura de los derechos fundamentales de las 453 familias que ocupan el predio “Villa Denis, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), trámite al que fueron vinculadas la Policía Departamental del Magdalena y la Alcaldía de Salamina.³² Lo anterior, con el fin de acceder a la protección de los derechos humanos de la población desplazada asentada en ese bien inmueble, en particular, los derechos a la salud, a la vida y al trabajo, que adujo violados dada la expedición la resolución N° 091 de 2006, por medio de la cual se hizo efectiva la adjudicación del referido bien a favor los accionantes, sujetos que carecen de la condición de víctimas del desplazamiento forzado, a diferencia de él y el colectivo al que representaba.

En el trámite de esa acción de tutela, el día 5 de agosto de 2009, el Tribunal Administrativo del Magdalena decidió en primera instancia: “ampar[ar] los derechos de la población desplazada respecto de los beneficios y apoyos brindados por el Gobierno Nacional a través de Acción Social y declaró la improcedencia respecto de la nulidad de la Resolución 091 de 2006 solicitada por los demandantes.”³³ Mediante sentencia de segunda instancia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió confirmar parcialmente la sentencia de instancia y, en consecuencia, disponer la revocatoria de la resolución N° 091 de 2006 y el acatamiento de las normas previstas en la Ley 160 de 1994 para subsecuentes adjudicaciones por parte del Incoder Seccional Magdalena. 34

En atención a lo expuesto, la Sala debe determinar si la administración municipal de Salamina vulneró el derecho fundamental al debido proceso en titularidad de los señores Gustavo Enrique Gómez y William Enrique Mercado Cantillo, debido a que no se concretó el lanzamiento de las personas en situación de desplazamiento asentadas en el predio ‘Villa Denis’, a pesar de lo dispuesto en los Decretos No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001, proferidos en mayo de 2009 por esa entidad territorial.

A fin de resolver esta controversia, la Sala se pronunciará sobre los siguientes tópicos: (i) el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, (ii) el cumplimiento de las órdenes proferidas por una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales como

componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y finalmente (iii) el caso concreto.

3. El derecho fundamental al acceso a la administración de justicia

El derecho fundamental al acceso a la justicia³⁵ fue consagrado en el artículo 229 de la Carta, en los siguientes términos:

“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”³⁶

Este derecho ha sido entendido como la posibilidad, reconocida a todas las personas, de acudir en condiciones de igualdad ante las instancias correspondientes para que éstas ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la virtualidad de incidir, de una y otra forma, en las esferas de validez, legitimidad e incluso efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce en titularidad suya. Ello, a fin de generar condiciones propicias para la integridad del orden jurídico y la debida protección o restablecimiento de los derechos e intereses consagrados por la Carta, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley.

En este sentido, en la sentencia C-037 de 1996 se puntualizó: “el acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”. ³⁷

Siguiendo esta línea argumentativa en sentencia T-268 de 1996 se indicó que el derecho a la

administración de justicia: “no solamente es poner en movimiento el aparato jurisdiccional, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que ésta sea efectivamente cumplida.”³⁸

Así las cosas, la garantía del derecho a la prestación de justicia presupone el acceso al sistema por parte de los ciudadanos que concurren al aparato estatal para la solución de sus conflictos, la disponibilidad de un preciso e idóneo andamiaje para su trámite, y la culminación adecuada del mismo, es decir, conforme normas preestablecidas para el efecto. Luego, este derecho tiene un contenido múltiple en cuanto a las garantías que a través de su ejercicio se pretende asegurar, las cuales responden a tres categorías, a saber: (i) aquellas relativas al acceso efectivo al aparato judicial; (ii) las previstas para el desarrollo del proceso; y (iii) finalmente las atinentes a la decisión con debe darse fin a la controversia.

La primera comprende: (i) el derecho de acción; (ii) a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones³⁹; y (iii) a que la oferta de justicia sea disponible en todo el territorio nacional⁴⁰. La segunda, a su vez, incluye el derecho a (iv) que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas⁴¹; (v) que éstas sean decididas por un tribunal independiente e imparcial; (vi) que exista la posibilidad de preparar una defensa en igualdad de condiciones; (vii) que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso⁴²; (viii) que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias⁴³; y (ix) que se prevean herramientas precisas para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos⁴⁴. La última de estas de categorías abarca: (x) la posibilidad efectiva de obtener respuesta acorde a derecho, motivada y ejecutable; y que (xi) se cumpla lo previsto en la misma.

4. El cumplimiento de las órdenes proferidas por una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. Reiteración Jurisprudencial.

Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada, en consonancia con jurisprudencia internacional⁴⁵, que el cumplimiento de las decisiones judiciales proferidas por autoridades y particulares investidos de funciones jurisdiccionales asegura la efectividad de los derechos

fundamentales en titularidad de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se honra el principio de cosa juzgada y concreta una “garantía fundamental del Estado Social de Derecho, habida cuenta que constituye un imperativo de orden constitucional tendiente a la concreción del valor de la justicia y a la materialización de los principios superiores de buena fe y confianza legítima⁴⁶.

En esa medida, el cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento constitutivo del derecho al acceso a la administración de justicia que no se agota en la posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales para obtener una solución frente a una controversia suscitada alrededor de la existencia, goce y ejercicio de derechos y obligaciones, sino que su materialización implica que se adopte una decisión e incluso, si hay lugar a ello, se asegure su cumplimiento efectivo.⁴⁷ Como corolario de lo anterior, esta Corporación ha aceptado la procedencia de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las decisiones judiciales ejecutoriadas. En este sentido, la Corte en sentencia T- 1051 de 2002 consideró lo siguiente:

“En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar completamente lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

Fue ello lo reiterado también recientemente por esta Sala de Revisión, en la sentencia T-406 de 2002 al indicar que “...la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplir la sentencia judicial dictada por la jurisdicción ordinaria laboral a favor del señor ROMERO CASTILLO, pues la procedencia del amparo no está supeditada a que el accionante demuestre la vulneración de su mínimo vital o el de su familia, en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales es un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 Superiores.”⁴⁸

No obstante, en relación con la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del incumplimiento de un fallo emitido por una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales la Corte ha hecho una importante

distinción entre las obligaciones de dar y hacer, para la determinación de la viabilidad del amparo. En tal sentido, en la sentencia T- 599 de 2004 se sostuvo:

“Ahora bien, en lo que hace a la obligación contenida en el fallo incumplido, la jurisprudencia ha distinguido entre una obligación de hacer y una dar, para concluir que el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo.”⁴⁹

Más recientemente, en sentencia T- 131 de 2005 se estimó que “no obstante su carácter residual y subsidiario, la acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía.”⁵⁰

En este orden de ideas, el derecho fundamental al acceso a la administración será amenazado siempre que una autoridad pública o un particular se sustraigan del cumplimiento de una decisión judicial debidamente adoptada y ejecutoriada.

5. El caso concreto

En el presente asunto, los ciudadanos Gustavo Enrique Gómez y William Enrique Mercado Cantillo consideran vulnerado el derecho fundamental al debido proceso en titularidad suya, por parte de la administración municipal de Salamina, debido a que la autoridad municipal no concretó el lanzamiento por ocupación de hecho de un grupo de familias víctimas del desplazamiento forzado que se asentaron de forma irregular en el predio “Villa Denis”, que les fue adjudicado por el Incoder en 2006, a pesar de lo expresamente dispuesto en los Decretos No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001 de la Alcaldía Municipal.

En efecto, de acuerdo con los fundamentos fácticos, mediante resolución No. 0091 del 30 marzo de 2006, el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER) adjudicó a los accionantes la propiedad del inmueble en el que con posterioridad se ubicaron de forma irregular un

número plural de familias en situación de desplazamiento. En razón de ello, en el año 2009 los accionantes tramitaron ante la Alcaldía municipal una querrela policiva por ocupación de hecho en virtud de la cual, si bien se emitieron los decretos No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001 que ordenaban el desalojo, no se concretó el lanzamiento.

Por su parte la entidad accionada, la Alcaldía Municipal de Salamina, respondió que la dilación inicial en el cumplimiento de la orden dispuesta en el decreto N° 15-05-09-001, confirmado mediante decreto N° 28-05-09-001, tuvo sustento en la naturaleza de los sujetos cuyo desalojo era pretendido. En esa medida, conscientes de la gravedad del fenómeno, las autoridades locales intentaron el desalojo pacíficos de las familias desplazadas a través de ejercicios de disuasión y convencimiento, materializados en múltiples reuniones que tuvieron lugar en junio de 2009, previa la notificación de la admisión de una acción de tutela instaurada por la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro Magdalena "ASODEGUMAG" en contra del INCODER Regional Magdalena.

Dicha acción de tutela fue iniciada por el representante legal de la asociación referida con el fin de acceder a la protección de los derechos humanos de la población desplazada asentada en dicho bien inmueble, en particular, los derechos a la salud, a la vida y al trabajo⁵¹, que éste adujo violados dada la expedición de la Resolución N° 091 de 2006, por medio de la cual se hizo efectiva la adjudicación del referido bien a favor de los actores en la presenta acción de tutela, sujetos que carecen de la condición de víctimas del desplazamiento forzado, calidad de la que sí gozaban éste y el colectivo al que representaba. Esto, a su juicio, implicó el desconocimiento de la normatividad relativa a la adjudicación de bienes rurales en el contexto de la reforma agraria, que exige que las víctimas del desplazamiento forzado sean beneficiarios principales del otorgamiento de predios de esa naturaleza.⁵²

En el trámite de esa acción de tutela el Consejo de Estado resolvió, en segunda instancia, conceder el amparo impetrado por las familias desplazadas, dejar sin efectos la Resolución N° 091 de 30 de marzo de 2006 y, en consecuencia ordenó la emisión, por parte del Incoder Territorial Magdalena, de un nuevo acto administrativo en el que se atendiera a los criterios sentados por esa Corporación en cuanto al trámite y la normatividad para la adjudicación de inmuebles rurales. Puntualmente se interpretó al respecto: "es claro que la norma jurídica [la Ley 160 de 1994], protege el derecho a la tierra de quienes teniéndola debieron abandonarla; por lo que el Estado debe velar por protegerla y restituirla y al mismo tiempo,

le asiste el deber de adjudicarla con el propósito de lograr el objetivo de la política pública agraria de consolidar la justicia social y el reparto equitativo de la tierra, como ya se expresó en el apartado que hizo referencia a la Ley 160 de 1994, y en el marco de la Ley 387 de 1991, en el que se presenta como un imperativo del Comité Nacional de Reforma Agraria y del INCORA hoy INCODER, realizar procesos de adjudicación en el marco de un derecho de prelación a favor de esta población.”⁵³ (negritas por fuera del texto original)

Con base en esas consideraciones, el Consejo de Estado decidió mediante sentencia proferida el día 9 de diciembre de 2009, lo siguiente:

“CONCEDER EL AMPARO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO de las familias desplazadas que ocupan en la actualidad el Predio ‘Villa Denis’ en el Municipio de Salamina Corregimiento de Guaimaro, en consecuencia de ello DÉJESE SIN EFECTOS la Resolución N° 091 de 30 de marzo de 2006, retrotrayendo sus efecto en las condiciones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

ORDENAR AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER TERRITORIAL MAGDALENA, el cumplimiento de lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

REQUERIR AL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER [SIC] TERRITORIAL MAGDALENA, para que en lo sucesivo, en los procesos de adjudicación de tierras que desarrolle la entidad ACATE CON RIGUROSIDAD EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO a efectos de dar cumplimiento al objetivo y propósito definido en la Política Pública de Reforma Agraria plasmada en la ley 160 de 1994.” ⁵⁴

En el caso objeto de estudio, en contraste, se suscitó un conflicto debido a la falta de concreción, por parte de la entidad accionada –la Alcaldía Municipal de Salamina–, de dos actos administrativos que ordenaban el desalojo de la población desplazada ubicada en el predio ‘Villa Denis.’ Lo anterior, en virtud de una orden judicial proferida por el Consejo de Estado en razón del trámite de una demanda de tutela instaurada por ese grupo poblacional en contra del Incoder, Seccional Magdalena y otros sujetos procesales.

Así pues, la actuación de la Alcaldía Municipal se fundó inicialmente en el propósito de llegar a un acuerdo pacífico con un grupo compuesto por víctimas de un crimen y grave violación de derechos humanos; a lo que siguió la actitud cuestionada, justificada en la iniciación de un

trámite judicial finalizado con una sentencia de tutela por medio de la cual se dispuso la revocatoria de la resolución que ordenó la adjudicación del bien en disputa.

En efecto, el último decreto de lanzamiento fue expedido el día 28 de mayo de 2009, luego de lo cual la Administración intentó el desalojo tranquilo de la población desplazada. Con posterioridad a lo cual la Alcaldía fue vinculada, el día 24 de junio de 2009, al referido proceso de tutela, iniciado por la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro en contra del Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), demanda presentada en procura de los derechos fundamentales de las 453 familias que ocupaban el predio "Villa Denis". De manera subsiguiente, como ya se ha destacado, en segunda instancia el Consejo de Estado profirió una sentencia que determinó la revocatoria de la resolución N° 091 de 2006, acto administrativo por medio del cual se adjudicó el predio 'Villa Denis' a quienes ahora, en el contexto de otra acción de tutela, reclaman el lanzamiento por ocupación de hecho de la población que resultó favorecida con la interpretación efectuada por el Consejo de Estado.

Así las cosas, cabe hacer dos reparos a las pretensiones contenidas en la demanda de tutela objeto de revisión. Inicialmente, ha de reiterarse que el acatamiento de las órdenes proferidas por una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales es un componente esencial del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en ejercicio del cual, las personas que ocuparon el predio 'Villa Denis' promovieron una demanda de tutela que surtió el trámite respectivo, dentro del que fueron vinculados todos los sujetos interesados, incluso los ahora accionantes.⁵⁵ Este trámite terminó con una sentencia que fue debidamente ejecutoriada.

En este sentido la actuación de la entidad accionada, la Alcaldía Municipal de Salamina, respondió a lo dispuesto en una providencia judicial, en virtud de la cual se dilucidó el conflicto originado precisamente alrededor de la propiedad del predio 'Villa Denis.' De contera, el cumplimiento de esta obligación superior no sólo aseguró el respeto del derecho a la administración de justicia, sino la observancia de los principios de buena fe, confianza legítima y cosa juzgada.

Así, a pesar de que la causa petendi en uno y otro proceso son disímiles -en éste se alega la vulneración del derecho al debido proceso dada la no materialización de los decretos que ordenaban el lanzamiento, mientras que a través de la tutela anterior se solicitaba el amparo

de varios derechos en titularidad de la población desplazada, debido a su desconocimiento en el trámite de adjudicación de un predio rural-, la revocatoria de la resolución N° 091 de 2006, dispuesta por el Consejo de Estado mediante la referida sentencia de tutela, dejó sin sustento las pretensiones de los ahora accionantes, pues el cumplimiento de los decretos que ordenaban el lanzamiento del bien respecto del cual ya no tienen derecho, dejó de ser jurídicamente materializable. Resulta claro, entonces, que existe un argumento constitucionalmente ineludible para la inobservancia, por parte de la Alcaldía Municipal de Salamina, de los actos administrativos en cuestión: la revocatoria de la resolución que ordenada la adjudicación del predio "Villa Denis" a favor de los ahora accionantes, lo cual fundaba la solicitud de lanzamiento por ocupación de hecho presentada por los mismos.

En este orden de ideas la inejecución, por parte de la Alcaldía Municipal de Salamina, de las órdenes libradas en los decretos No. 15-05-09-001 y 28-05-09-001 tuvo asidero en una sentencia judicial, actuación que armoniza con el derecho al acceso a la administración de justicia, los principios de cosa juzgada, buena fe y confianza legítima, razón por la cual se revocará la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay el día 30 de octubre de 2009 en el trámite de la acción de tutela impetrada por Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo en contra del Alcalde Municipal de Salamina (Magdalena) y, en su lugar, se negará el amparo.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Levantar la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay el día 30 de octubre de 2009 en el trámite de la acción de tutela impetrada por Gustavo Enrique Gómez Solano y William Enrique Mercado Cantillo en contra del Alcalde Municipal de Salamina (Magdalena) y, en su lugar, se denegar el amparo.

Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General de esta Corporación se libren las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Impedimento aceptado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 De acuerdo con los antecedentes, las familias desplazadas ocupantes del mencionado predio fueron desplazadas en mayo de 2000 de los playones denominados “Laura y Castro”, como consecuencia de una serie de hechos violentos a raíz de los cuales, desde la fecha, se encuentran a la deriva. Folio 3 del cuaderno principal.

2 Folio 35 del cuaderno 3.

3 Folio 7 del cuaderno 3.

4 Folio 38 del cuaderno principal.

5 Folio 130 del cuaderno principal.

6 Folio 10 del cuaderno 2.

7 Folios 17 a 19 del cuaderno principal.

8 Ibidem.

9 Folio 35 del cuaderno 3.

10 Folio 35 del cuaderno 3.

11 Folio 40 del cuaderno 3.

12 Folio 50 del cuaderno 3.

13 Folio 64 del cuaderno 3.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Folio 65 del cuaderno 3.

17 Folios 65 y 66 del cuaderno 3.

18 Folio 66 del cuaderno 3.

19 Folio 72 del cuaderno 3.

20 Folio 22 del cuaderno principal.

21 Radicación número 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) del 9 de diciembre de 2009, MP: Gustavo Educaro Gómez Aranguren. Folios 35 a 53 del cuaderno principal.

22 Folio 49 del cuaderno 3.

23 Folio 51 del cuaderno 3.

24 Folio 24 del cuaderno principal.

25 Folio 25 del cuaderno principal.

26 Folio 34 del cuaderno principal.

27 Folio 125 del cuaderno 3.

28 Folio 144 del cuaderno 3.

29 Folio 145 del cuaderno 3.

30 Folio 276 del cuaderno 3.

31 Folio 213 del cuaderno 2.

32 Para sustentar su reclamo adujo el accionante que “el proceso de transmisión de esas tierras se realizó bajo el presupuesto de inexistencia de desplazados en el Municipio de Salamina, situación que contradice la certificación de la personera de es[a] localidad, en el que constaba que en el año 2000 se presentó en el sector un desplazamiento masivo”. En general, el actor arguyó que hubo irregularidades en la adjudicación de dicho inmueble, ya que “la comunidad como las demás autoridades municipales desconocían el referido proceso” y que sospechosamente los beneficiarios de la adjudicación son personas cercanas al alcalde de la época. Folio 75 del cuaderno 3.

34 Folio 84 del cuaderno 3.

35 Sentencias C-059 de 1993, C-544 de 1993, T-538 de 1994, C-037 de 1996, T-268 de 1996, C-215 de 1999; C-163 de 1999, SU-091 de 2000 y C-330 de 2000, entre otras.

36 Artículo 229 de la Constitución Política.

37 Sentencia C-037 de 1996.

38 Sentencia T-268 de 1996.

39 Sentencias T-597 de 1992, SU-067 de 1993, T-451 de 1993 y T-268 de 1996, entre otras.

40 Ver, por ejemplo, la sentencia C-157 de 1998, en la cual la Corte encontró que no se vulneraba el derecho a acceder a la justicia al exigir que la interposición de la acción de cumplimiento se hiciera ante los Tribunales Administrativos, pues la ley establecía un

mecanismo para facilitar el acceso en aquellos sitios donde no hubiera Tribunales. Dijo entonces la Corte: “No se vulnera el derecho de acceso a la justicia con la asignación de la competencia en los Tribunales Contencioso Administrativos, porque aquél se garantiza en la medida en que las personas no tienen que acudir directa y personalmente ante los respectivos tribunales a ejercer su derecho a incoar la acción de cumplimiento, porque pueden remitir, previa autenticación ante juez o notario del lugar de su residencia, la respectiva demanda, según las reglas previstas para la presentación de la demanda en el Código Contencioso Administrativo, cuando el demandante no resida en la sede del Tribunal.”

41 Sentencias T-399 de 1993, C-544 de 1993, T-416 de 1994, T-502 de 1997, entre otras

42 Sentencias T-046 de 1993, C-093 de 1993, C-301 de 1993, C-544 de 1993, T-268 de 1996, C-742 de 1999, entre otras.

43 Sentencias SU-067 de 1993, T-275 de 1994, T-416 de 1994, T-502 de 1997, C-652 de 1997, C-742 de 1999, entre otras.

44 Sentencias T-522 de 1994, C-037 de 1996, y C-071 de 1999, entre otras.

45 En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Cantos contra Argentina, señaló que el mencionado derecho encuentra fundamento normativo en una interpretación sistemática de los artículos 1.1 (deberes generales de protección y garantía), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) del Pacto de San José de Costa Rica.

46 Corte Constitucional, Sentencia T-916 de 2005.

47 Al respecto, el juez constitucional en sentencia T-553 de 1995, otorgó el amparo y se ordenó el cumplimiento de una decisión judicial, en los siguientes términos: “La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto. En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehusa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue

adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.”De igual manera, esta Corporación en sentencia T-1686 de 2000 consideró que el incumplimiento de las providencias judiciales atentaba contra el principio democrático y, además de vulnerar el derecho al acceso a la administración de justicia:“La exactitud y oportunidad en el cumplimiento de los fallos judiciales resulta esencial para garantizar no solamente el cometido de la persona -que se constituye en su derecho fundamental- de acceder materialmente a la administración de justicia sino para sostener el principio democrático y los valores del Estado de Derecho. A no dudar, un signo inequívoco de decadencia institucional y de debilitamiento de la democracia es la pérdida del respeto y acatamiento a las determinaciones de los jueces, encargados de definir el Derecho y de suministrar a la sociedad, con arreglo a la Constitución y a las leyes, las fórmulas pacíficas de solución de los conflictos que surgen en su seno. La actitud de desacato a las providencias de los jueces, por lo que significa como forma de desestabilización del sistema jurídico, debe ser sancionada con severidad. Frente a ella, por supuesto, cabe la tutela para proteger los derechos fundamentales que, como consecuencia, puedan resultar afectados (...) El cumplimiento de las sentencias judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho, garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad.”

48 Sentencia T- 1051 de 2002.

49 Sentencia T- 599 de 2004.

50 Sentencia T-131 de 2005.

51 Folio 35 del cuaderno 3.

52 Folio 35 del cuaderno 3.

53 Folio 43 del cuaderno principal.

54 Sentencia de tutela con radicación número 47001-23-31-000-2009-00170-01 8AC), proferida por la Subsección 'A', Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el día 9 de diciembre de 2009.

55 En efecto, en la sentencia de tutela con radicación número 47001-23-31-000-2009-00170-01 8AC), proferida por la Subsección 'A', Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consta que: “los Adjudicatarios del Predio ‘Villa Denis’ se hicieron presentes en el trámite de la acción, obrando a través del abogado Carlos Arturo Colpas Angarita, quien manifestó que desde el 4 de abril de 2006, sus poderdantes han gozado de la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida del lote en referencia, cuya titularidad fue otorgada por el INCODER a través de la Resolución N° 0091 de 2009 (...)”(folio 38 del cuaderno 1)