

Sentencia T-878-09

ACCION DE TUTELA-Procedencia respecto a desplazados

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Principios rectores

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Alcance

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Protección de derechos colectivos fundamentales

ACCION DE TUTELA-Casos de procedencia por afectación de derechos e intereses colectivos

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Persona desplazada por la violencia

POBLACION DESPLAZADA-Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA-Orden al INCODER de reubicar a las familias desplazadas en otro terreno que garantice la estabilización socioeconómica

ACCION DE TUTELA-Orden a Acción Social de coordinar la entrega de las ayudas humanitarias o auxilios necesarios que aseguren a cada familia vivienda digna y condiciones de salubridad

Referencia: expediente T-2310475

Acción de tutela incoada por un Procurador Judicial, Ambiental y Agrario, a favor de Carlos Enrique Rodríguez López y otros y sus familias, contra Incoder y otros

Procedencia: Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, en la acción de tutela instaurada por un Procurador Judicial, Ambiental y Agrario, a favor de Carlos Enrique Rodríguez López y otros y sus familias, contra Incoder y otros.

El expediente arribó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el referido Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 8 de la Corte, en agosto 6 de 2009, eligió este asunto para su revisión.

## I. ANTECEDENTES

El doctor John James Montoya Castro, Procurador 5° Judicial II Ambiental y Agrario del Eje Cafetero, actuando a favor de Carlos Enrique Rodríguez López, José Ernesto Rodríguez Velasco, Gregorio Avilés López, Carlos Alberto Torres Marín, Rosa Elva Buriticá González, Carlos Antonio Ríos Muñoz, Blanca Zuluaga N., Hildebrando Presiga Urrego, Abel de Jesús Restrepo Arenas, César Robeiro Ospina Rendón, Gilberto Chimbaco Trujillo, Claudia Liliana Agudelo, Duván de Jesús Salazar Pérez, Juvenal Calderón Raigosa, María Luz Dary Ocampo Cifuentes, Efrén Castro Viveros, Henry Gaviria Bolaños, María Esperanza Montoya Rivera, Luz Enel Guarín Patiño, Ciro Zabala Alvis, Luz Edid Cucaita Cifuentes, Jaime Montoya Montoya, Jhon Eider Giraldo Rivera y Carolina Villa Candamil, y sus respectivas familias, presentó acción de tutela en marzo 3 de 2009, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, aduciendo vulneración de los derechos a la vida en condiciones dignas, a una alimentación mínima, al mínimo vital, a la estabilización socio económica, a la vivienda digna y a la igualdad, según los hechos que a continuación son resumidos.

### A. Hechos y relato contenido en la demanda

1. El mencionado Procurador indicó que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, pretendió adelantar en el 2006 programas de política social en el sector rural, dentro de los cuales adquirió por compra directa un predio denominado San Mateo, “ubicado en la vereda Buenavista, la India y Conchary” (sic) de Anserma, Caldas (f. 3 cd. inicial).

Entre el 2006 y los primeros meses del 2007 fueron seleccionadas varias familias desplazadas por la violencia, para adjudicarles la propiedad sobre ese inmueble, previo el lleno de algunos requisitos exigidos por el Incoder.

2. Según el demandante, veinticuatro de las familias seleccionadas decidieron abandonar dicho predio, luego de percibir que las tierras “no eran aptas para lograr adecuadamente un desarrollo productivo y por otros inconvenientes como la vía en mal estado, no acceso a todos los servicios públicos, distancia de una hora caminado hasta la escuela para los niños y al centro de salud...” (f. 3 ib.).

3. Por lo anterior, la Procuraduría 27 Ambiental y Agraria instauró una acción popular en octubre de 2007 contra el Incoder, en procura de proteger derechos colectivos “a un ambiente sano, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público”, solicitando además que se deje sin efectos legales el “contrato de compraventa” por medio del cual se adquirió el predio San Mateo (f. 3 ib.). El trámite de la referida acción se encuentra suspendido y pendiente de ser aprobado el pacto de cumplimiento.

No obstante, delegados de Incoder y de Acción Social ofrecieron a aquellos beneficiarios del predio San Mateo otros inmuebles situados en el Eje Cafetero, pero al momento de visitarlos advirtieron que éstos también carecían de condiciones adecuadas.

4. Señaló que la responsabilidad por el estado de abandono y vulnerabilidad de estas personas, recae así mismo sobre Acción Social, dado que no se le ha hecho seguimiento a la situación de estas familias, ni se les ha brindado una vivienda digna, y la ayuda humanitaria ofrecida no ha sido constante.

Aunado a esto, refirió que el aludido predio fue “ocupado o invadido por varias familias, frente a lo cual el Incoder tiene en trámite una querrela de lanzamiento por ocupación de hecho” (f. 8 ib.).

5. Expuso que las condiciones de debilidad manifiesta de ellos son tan ostensibles, que entre la misma comunidad conviven menores de edad (algunos de ellos especiales), personas discapacitadas y de la tercera edad.

Además, señaló que la convivencia se ha hecho insostenible al punto que algunas personas están recibiendo amenazas en su contra, lo cual ha llevado a ciertas familias a “desintegrarse” (f. 8 ib.).

6. En marzo 16 de 2008, el Procurador 5° Judicial presentó dos escritos, uno dirigido al Juez de tutela y el otro a la Directora Territorial del Incoder, con el propósito de que fuera incluida como beneficiaria del predio San Mateo la señora Martha Lucía Morales Gallego<sup>1</sup> (fs. 188 a 190 ib.).

## B. Pretensión

Por todo lo anterior, solicitó el aludido Procurador que las familias asentadas en la propiedad San Mateo sean reubicadas en otro terreno donde puedan “estabilizarse socioeconómicamente y empezar su proyecto de vida”, para ello pidió que el nuevo predio reúna las suficientes condiciones que permitan la digna convivencia de cada una de las personas allí establecidas (f. 10 ib.).

## C. Documentos relevantes cuyas copias obran dentro del expediente

1. Listado de 34 familias seleccionadas para la adjudicación del predio San Mateo, elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial, y por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder (fs. 31 y 32 ib.).

2. Formato de recepción de denuncias por amenazas, presentadas por algunos habitantes del predio San Mateo (fs. 34 a 40 ib.).

3. Sendos escritos dirigidos al Procurador 5° Judicial II Ambiental y Agrario para el Eje

Cafetero, a través de los cuales algunos miembros de las familias desplazadas manifiestan su inconformidad con las características del predio San Mateo (fs. 50 a 55 ib.).

4. Acta N° 20 en donde consta una reunión celebrada entre el Incoder y algunos miembros de las familias desplazadas, en diciembre 9 de 2008 (fs. 56 a 61 ib.). Las siguientes son algunas de las quejas expresadas en la citada reunión (f. 59 ib.):

- “La Sra. Marleny Acuña: Manifiesta que ese predio no le sirve porque tiene 3 niños uno pequeño ni siquiera hay puesto de salud y no los va a exponer.”

- “La Sra. Luz Mery Mejía Taborda: El esposo es el Sr. Jaime Montoya Montoya tiene 3 niños, 2 de bachiller, una niña especial con 5 cirugías de corazón, no hay escuela, no hay hospital y si se le enferma no tiene forma de transportarse o llevarla a atención médica oportuna.”

- “La Sra. Lilia Palacio: tiene 2 niños pequeños... no los puede llevar para allá porque ya están amenazados...”

- “La Sra. Nubia Trujillo: Compañera de Ciro Zabala Alves, (sic) estuvieron en San Mateo 6 meses, la niña tenía que andar hora y media para estudiar, no tenían luz, agua escasa...”

- “La Sra. María Luz Dary Ocampo: Se fue para San Mateo estuvieron un tiempo esperando que llegara el auxilio de Acción Social, que nunca llegó, ... ya no quieren volver por las amenazas... y un niño de 8 años, y no hay como mandarlo a estudiar.”

5. Acta N° 21, donde consta una reunión celebrada entre el Incoder y algunos miembros de las familias desplazadas, en diciembre 12 de 2008 (fs. 62 a 72 ib.). A continuación se citan algunas quejas expuestas en esa reunión:

- “La ubicación del predio no tiene condiciones para garantizar posibilidades de estudio para los niños porque son más o menos dos horas a pie donde está ubicada la escuela, tienen que cruzar dos cañadas, qué va a pasar cuando se crezca por dónde los van a pasar” (f. 64 ib.).

- “Doña Luz Dary dice que, sembraron maíz y se volvió amarillo, también sembraron plátano y también se dañó” (f. 65 ib.).

- “La Dra. Lucelly aclara que la ayuda de 3 meses fue declarada inexecutable por lo que insta a la Dirección Territorial de Acción Social a que haga un plan o programa que cumpla con la vinculación de atención a la población” (f. 65 ib.).

- “Los señores Gilberto Chimbaco y Beatriz Helena Trujillo, cuentan el caso de su hija de 13 años que se envenenó por la tristeza debido a las condiciones en que viven” (f. 65 ib.).

- “La Sra. María Nubia Trujillo Giraldo: Cuenta que vivieron 6 meses en San Mateo, durante ese tiempo con esfuerzo propio pusieron una parcelita de plátano, yuca, maíz y árboles frutales, los cuales nacieron muy bonitos pero con el tiempo se fueron deteriorando y al ver de que (sic) esta tierra no era productiva y por inconvenientes que tuvo el esposo con un compañero en el predio tuvieron que volverse a Manizales” (f. 65 ib.).

- También se lee en el acta que “uno de los asistentes manifiesta que vivió 6 meses”, pero es imposible porque allí corren “aguas no procesadas” (f. 66 ib.).

6. Memorial dirigido a la Procuraduría General de la Nación en agosto 4 de 2008, mediante el cual algunos miembros de las familias asentadas en el predio San Mateo expresaron que renuncian, “toda vez que como campesinos sabemos que es un predio sin vocación de reforma agraria, abandonado, invadido por personas no beneficiadas” (fs. 93 a 95 ib.).

7. Valoración técnica efectuada por Corpocaldas en “áreas de protección del predio San Mateo”, durante agosto 15 de 2007, donde se expone que el predio en cuestión tiene un área total de “558 hectáreas 2.012 m<sup>2</sup>, de las cuales 181 hectáreas 5.814 m<sup>2</sup> corresponden a bosque natural, equivalente al 32,5% del total del predio y que pertenecen a áreas forestales de protección (Ley 1021 de abril 21 de 2006). Estas áreas están distribuidas así: 76 hectáreas 5.306 m<sup>2</sup> que corresponden a áreas forestales de protección para la preservación y 105 hectáreas 0508 m<sup>2</sup> de áreas forestales de protección para el uso sostenible” (fs. 346 a 366 ib.).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de marzo 11 de 2009, el Juzgado Penal del Circuito de Anserma admitió la demanda y ordenó correrle traslado a Incoder, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, “para contar con los elementos de juicio necesarios” (f. 144 ib.), pero esta última no respondió.

#### A. Respuesta de las otras entidades demandadas

##### 1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en marzo 16 de 2009 solicitó declarar improcedente la acción impetrada, por considerar que en ella se carece de legitimidad por pasiva. Sustentó su alegato en los términos del artículo 2° del Decreto 2478 de 1999, según el cual su despacho tiene por objeto “formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”, objetivos que se ejecutan a través de sus “entidades vinculadas y adscritas” (f. 181 ib.).

De otra parte, hizo énfasis en que la Procuraduría 27 Ambiental y Agraria había incoado una acción popular en contra de Incoder, por lo cual a sus representados les asiste otro medio de defensa judicial, distinto a la tutela.

##### 2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

La Jefe de la Oficina Jurídica de Incoder, mediante escrito presentado en marzo 19 de 2009, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, aduciendo que según estudios técnicos realizados por la misma entidad y por Corpocaldas, el predio San Mateo si tiene vocación agropecuaria.

Además, argumentó que todo el proceso de adjudicación del inmueble a las familias desplazadas estuvo amparado por la Ley 1152 de 2007, comoquiera que la misión de Incoder consistía en ejecutar políticas de desarrollo rural. Así mismo, realzó que las circunstancias derivadas de la compra y condiciones de dicho terreno son ajenas a la tutela, dado que la “discusión pertinente es objeto exclusivo de análisis al interior de la acción popular” (f. 273 ib.).

## B. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo de marzo 25 de 2009, el Juzgado Penal del Circuito de Anserma concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados, al considerar que son evidentes las condiciones de vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población desplazada, sobre todo al no haberseles solucionado el acceso a una vivienda digna.

Recordó que a partir de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el “estado de cosas inconstitucional” y precisó una serie de actos de política pública que debían acatar las autoridades estatales, tendientes a conjurar esa situación.

Debido a ello, las familias de desplazados que han sido beneficiadas, además de ser favorecidas con otras prerrogativas, esperan que el Estado los ubique “en terrenos que cumplan con las condiciones exigidas por ellos, como lo es un terreno con tendencias agrícolas, del cual, ellos puedan satisfacer sus necesidades para el sostenimiento de sus familias” (f. 230 ib.).

Por esta circunstancia consideró que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos enunciados por la Organización de las Naciones Unidas, son aplicables a la situación de estas familias, en la medida en que integran el bloque de constitucionalidad, y más aún cuando se evidencia que “el predio no reúne las condiciones para asegurarles a los hogares desplazados el ‘derecho a un nivel de vida adecuado’, ni tampoco se aseguró a las familias beneficiarias del predio que accederían a alimentos esenciales, agua potable, alojamiento, vivienda básicos y saneamiento esenciales”; además porque se “desconocieron los principios 18, 28-2 y 29 que regulan el enfoque participativo y de voluntariedad que debe orientar los procesos de reubicación y retorno” (f. 248 ib.).

En el mismo fallo incluyó a la señora Martha Lucía Morales Gallego como beneficiaria de la reubicación y decidió desvincular de la acción de tutela al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al considerar que esta entidad “cumple una función de política general del desarrollo rural y en nada guarda relación directa con el caso motivo de análisis” (f. 209 ib.).

## C. Impugnación

A través de escrito presentado en abril 1° de 2009, la Jefe de la Oficina Jurídica de Incoder impugnó la decisión proferida por el Juez Penal del Circuito de Anserma; basó su disenso en que el a quo se “limitó a afirmar, sin tener los elementos de juicio necesarios”, que pudieran determinar la situación del predio San Mateo (fs. 307 y 308 ib.).

Aunado a lo anterior, manifestó que “corresponde al Juez Contencioso Administrativo, funcionario natural para dirimir la controversia relacionada con las condiciones agrológicas de la heredad, establecerlas dentro de la Acción Popular, que actualmente se adelanta en un Juzgado Administrativo de la capital de la República y no a un Juez de tutela que carece por completo de jurisdicción y competencia” (f. 308 ib.).

Indicó que conforme a la normatividad aplicable, la entidad no podría adjudicar otro predio. Para sustentar su aserto adujo que “la Ley 1152 de 2007 no permite al Incoder, como otrora lo hacía la Ley 160 de 1994, la compra directa de tierras para la adjudicación de subsidio, a título de unidades agrícolas familiares. La compra para la adjudicación de tierras, en general, fue asignada por la Ley 1152 de 2007 a otras entidades” (f. 314 ib.).

En mayo 12 de 2009 presentó una adición a la impugnación, para que no fueren favorecidos con el fallo Martha Lucía Morales Gallego, Blanca Lucy Zuluaga y Hildebrando Presiga Urrego, al considerar que a éstos ya se les había asignado otros inmuebles. Sustenta su afirmación con copia de las resoluciones que otorgaron dichos terrenos (fs. 394 a 405 ib.).

#### D. Sentencia de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, mediante providencia de mayo 12 de 2009, revocó la decisión de primera instancia al considerar que el “trámite paralelo de otra acción constitucional que busca idéntica solución a la problemática de aquellas familias en condición de desplazamiento, hacían improcedente la protección constitucional brindada” (f. 410 ib.).

Afirmó que las características de la situación fáctica en torno al predio San Mateo, no configuran uno de “aquellos casos en los cuales la acción de tutela es el único

mecanismo de defensa para la protección de un derecho fundamental gravemente vulnerado o amenazado, porque se demostró que el actor la utilizó como método alternativo de otra acción constitucional consagrada en el artículo 88 de la Carta Política y que tiene como fin el amparo judicial específico y concreto de los derechos públicos y colectivos” (f. 413 ib.).

Finalmente, señaló que la acción de tutela no constituye el medio idóneo de defensa judicial, pues el actor no demostró que dentro de los hechos ocurridos se configurara la existencia de un perjuicio irremediable, “pues la tangencial referencia de las afugias económicas de algunos habitantes temporales no se avienen a lo que realmente estructura dicha figura” (f. 415 ib.).

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Primera. Competencia

Esta corporación es competente para decidir el presente asunto, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### Segunda. El asunto objeto de análisis

Como se dijo, el Procurador 5° Judicial II Ambiental y Agrario para el Eje Cafetero interpuso acción de tutela para salvaguardar los derechos fundamentales de veinticuatro familias desplazadas por la violencia, las cuales fueron seleccionadas para adjudicarles un predio presuntamente desprovisto de condiciones de habitabilidad, según los hechos narrados en la demanda.

Así, corresponde a esta Sala establecer, con base en la doctrina constitucional vigente, la procedencia de la acción de tutela para la defensa de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, y determinar si procede el amparo constitucional para procurar la reubicación de las familias beneficiarias de la adjudicación de un terreno, teniendo en cuenta que se adelanta una acción popular, tendiente a defender los derechos colectivos a “un ambiente sano, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público”, y a dejar sin efectos legales la compra del predio

San Mateo.

Tercera. Procedencia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados Internos y de la acción de tutela, para amparar derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia

3.1. El desplazamiento forzado interno convierte a sus víctimas en sujetos de especial protección constitucional<sup>2</sup>, por lo que la jurisprudencia de esta corporación ha reconocido, entre otras consecuencias, que la tutela es el mecanismo judicial apropiado para amparar derechos fundamentales suyos, inclusive ante la existencia de otros instrumentos de defensa judicial<sup>3</sup>, que resultaren menos expeditos y efectivos para brindar una protección material.

3.2. Como es natural, también en este caso la interposición de la acción de tutela, como medio idóneo<sup>4</sup> para procurar la salvaguarda oportuna de derechos fundamentales está sujeta a la legitimación en la causa por activa, siendo claro que el afectado puede actuar por sí mismo, o por parte de quien lo represente<sup>5</sup>, o mediante agencia oficiosa en la forma y circunstancias en que ésta procede<sup>6</sup>, o a través de quienes desempeñen el Ministerio Público<sup>7</sup>.

3.3. Para precaver internacionalmente la situación de las víctimas de tan grave conducta punible, fueron expresados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>8</sup>, en respuesta a una realidad global que involucra conflictos violentos, graves violaciones de los derechos humanos u otros acontecimientos traumáticos sobre la población civil.

En esa declaración fueron expuestos 30 Principios Rectores, de los cuales esta Sala de Revisión se concretará a tres de ellos, por estimarlos determinantes para establecer si hubo o no afectación.

Así, en atención a la especial protección que deben recibir los desplazados por la violencia, el Principio 18 realza el “derecho a un nivel de vida adecuado”, que se logrará con la satisfacción de cuatro componentes: “(a) Alimentos esenciales y agua potable; (b) Alojamiento y vivienda básicos; (c) Vestido adecuado; y (d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.”

También destaca ese fundamento que “se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”.

Igualmente, a través del Principio 29 se prohíbe cualquier forma de discriminación contra los desplazados que regresen a su lugar de residencia habitual, o se establezcan en otra parte del territorio.

Para ello se prevé y garantiza el “derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.

En el mismo sentido, se compromete a las entidades competentes a facilitar “asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”.

3.4. Sobre estos principios, la Corte Constitucional ha considerado que se integran y adquieren especial importancia dentro del ordenamiento jurídico colombiano<sup>9</sup>, en virtud de lo preceptuado en el artículo 93 Superior. En sentencia T-602 de julio 23 de 2003, M. P. Jaime Araújo Rentería, se indicó que estos postulados:

“... pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que ...(ii) ... algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes.”

De otra parte, en sentencia T-1115 de noviembre 7 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda

Espinosa, fueron fijados bajo el lleno de ciertos elementos que componen un “mínimo prestacional”<sup>10</sup>, algunos parámetros que determinan el adecuado restablecimiento socioeconómico de la población víctima del desplazamiento forzado, contemplando:

(i) El respeto por el derecho a la vida y todos aquellos otros que afecten la dignidad de la persona (principios 10 y 11, y arts. 11 y 12 Const.).

(ii) El acceso efectivo a los servicios de la salud, en particular aquellos que pudieran preservar la vida y la integridad de la persona, sobre todo tratándose de niños (principio 19 y arts. 44 y 49 ib.).

(iii) El derecho a conservar la unidad familiar durante cualquier proceso de reubicación al cual estén expuestos (principio 17 y arts. 42 y 44 ib.).

(iv) La garantía de acceso a la educación básica para la población infantil, facilitándole un cupo escolar a cada niño desplazado que se encuentre en edad obligatoria de recibir escolaridad (art. 67 ib.).

(v) El estudio previo de las oportunidades de retorno y restablecimiento, sin que medie coerción, pero eso sí, garantizándoles de parte de las autoridades pertinentes, la observancia de las condiciones de orden público que pudieran suscitarse en el nuevo predio a establecerse.

De esta forma, cuando se verifique la plena satisfacción de las necesidades señaladas, se entenderá que el Estado colombiano como principal responsable del restablecimiento socioeconómico de las víctimas de este flagelo, habrá cumplido con las obligaciones adquiridas.

Precisamente en el contexto normativo de protección trazado para los desplazados por la violencia, fue señalado como medio para lograr esa reparación, el acceso a programas de estabilización socioeconómica tendientes a “generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”<sup>11</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional fijó las obligaciones que en materia de acceso a

vivienda digna deben facilitar las autoridades estatales, reconociendo además que siendo para las víctimas del desplazamiento interno, este derecho será considerado como fundamental, por lo tanto, les corresponderá "(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc-.; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado...". 12

Cuarta. Prevalencia de derechos en controversia, acción popular y acción de tutela: mecanismos judiciales independientes, con propósitos distintos y específicos

Acción de Tutela

(Decreto Ley 2591 de 1991)

Acción Popular

(Ley 472 de 1998)

DEFINICIÓN<sup>13</sup>

Art. 86 Constitución Política. "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública."

... ..

Art. 88 ib. “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.”

... ..

## OBJETIVOS

-Fue concebida como un mecanismo de protección inmediato de derechos fundamentales.

-El numeral 3° del artículo 6° del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela resulta improcedente “cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”.

-Fue previsto con el fin de constituir un medio de defensa de derechos e intereses colectivos.

-El artículo 4° de la Ley 472 de 1998, al fijar el ámbito de protección para el cual están previstas las acciones populares, se refirió a la necesidad de que el derecho cuya protección se solicita tenga una naturaleza colectiva, tal y como sucede con las prerrogativas que de forma enunciativa se enlistan en dicha norma.<sup>14</sup>

## ALCANCES

En cuanto a los alcances de un derecho de rango fundamental la jurisprudencia constitucional ha establecido que “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”.<sup>15</sup>

La Corte Constitucional, ha dicho, refiriéndose a la acción popular que ésta se determina por el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”.<sup>16</sup>

Innegablemente el concepto de derechos fundamentales resulta estrechamente ligado al de los derechos humanos, concebidos éstos como garantías que entrañan en la individualidad y la dignidad humana, en tanto que el de los derechos colectivos se ve ceñido al de la protección de un interés general. De ahí que claramente exista un marco constitucional y legal de protección procesal distinto para unos y otros derechos.

Así, la Constitución Política reconoce en el artículo 5° “la primacía de los derechos inalienables de la persona”, con lo cual se reconoce la existencia de ciertas prerrogativas intangibles al ser humano, que per se merecen un instrumento procesal célere que los convalide en caso de verse conculcados.

En tanto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la procedencia de la acción de tutela, inclusive, cuando la afectación de un derecho colectivo conlleva la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, siempre que se den los siguientes requisitos:

“(i) Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.

(ii) El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, dado que la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.

(iii) La vulneración o amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.

(iv) Finalmente, la orden judicial deberá buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y no del ‘derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta

naturaleza'.17”

Como se observa la procedencia de la acción de tutela será legítima cuando esté de por medio de modo concreto y cierto un derecho fundamental.18

En este orden de ideas, un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular.

Por ello, cada vez que se suscite tensión entre la prevalencia de un derecho fundamental y un derecho colectivo, el juez constitucional deberá ponderar y evaluar la connotación de los derechos en conflicto, para así determinar con base en las reglas anteriormente expuestas el instrumento procesal más idóneo a utilizar para reestablecer el derecho. Así en sentencia T-659 de agosto 23 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte dijo:

“la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que ‘en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción de tutela’.19”

Ciertamente, pueden presentarse situaciones de especial urgencia que no podrían solucionarse con la celeridad requerida, vulnerándose así el artículo 2º superior en lo concerniente a la garantía de la efectividad de los derechos.

Por ende, cuando una situación de vulneración de derechos individuales requiera el rápido actuar de un mecanismo judicial dinámico, el operador jurídico deberá tener en cuenta si tal circunstancia se configura en un perjuicio irremediable (art. 6º Decreto Ley 2591 de 1991), para así determinar la procedencia o no de la tutela.

En sentencia T-225 de junio 15 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta corporación precisó que es irremediable el perjuicio en donde concurren cuatro características, la inminencia; la urgencia; la gravedad y la impostergabilidad de la situación.

Posteriormente mediante providencia C-531 de noviembre 11 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, fue declarada la inexecutable del inciso 2°, numeral 1° del citado artículo, al considerar que la noción de perjuicio irremediable allí contemplada, no debía supeditarse a un mero concepto de indemnización patrimonial.

#### Sexta. Caso concreto

6.1. Como fue expuesto, una comunidad de 34 familias desplazadas por la violencia, entre las cuales veinticuatro de ellas interpusieron esta acción de tutela, fueron seleccionados para la adjudicación de un predio situado en Anserma, Caldas, el cual aparentemente está desprovisto de las mínimas condiciones de habitabilidad, como lo serían agua potable, alojamiento, vivienda básicos y saneamiento esenciales.

6.2. La Sala encuentra que desde el auto N° 8 de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, esta Corte ya había advertido a través del informe presentado por la Procuraduría General de la Nación que el predio San Mateo, junto con otros de iguales características presentaban ciertas falencias, al respecto dijo:

“A las deficiencias en el proceso de protección de tierras, se suman las fallas de los procedimientos de asignación de tierras para reubicación de población desplazada y realización de proyectos productivos. Según el informe de la Procuraduría General de la Nación (i) en la gran número de casos se entregan predios que no reúnen las características agroecológicas para su explotación o incluso para que los grupos familiares puedan vivir dignamente; (ii) se asignan predios frente a los cuales existe precariedad en los títulos o en la tenencia de la tierra; (iii) se desconocen los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes sobre determinados predios y se entregan a colonos o familias desplazadas, generando mayores conflictos; (iv) en la asignación de predios y la definición de los proyectos productivos se desconocen permanentemente los principios de dignidad, seguridad, voluntariedad y participación de la población desplazada. En su informe, la Procuraduría señala 24 casos problemáticos que

ilustran las dificultades de este tipo de procesos, así como la responsabilidad del Incoder.”

En el mismo pronunciamiento se evidenció además que “la política de vivienda para la población desplazada, tal como está concebida desde hace una década, no es idónea para lograr garantizarle a los desplazados el derecho a la vivienda digna”.

6.3. Desde el artículo 51 superior, se preceptúa que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna...”, derecho que como ya se dijo se realiza tratándose de la población víctima del desplazamiento, debe entenderse que el disfrute de una morada debe estar sujeto a condiciones óptimas de habitabilidad; satisfacción del mínimo vital; facilidad de acceso a los centros de salud y educativos; ubicación que permita el paso fácil de transeúntes y habitantes del sector; “seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”.<sup>20</sup>

Como se observa este canon constitucional constituye un mandato de optimización, desde el cual se reconoce una obligación por parte del Estado hacia un sector de la población en riesgo.

6.4. En el caso sub iudice advierte la Sala que conforme a los principios de dignidad, voluntariedad y seguridad que protegen a los demandantes en su derecho al retorno y a la reubicación, las entidades encargadas de lograr ese cometido, no garantizaron su participación efectiva al exponerlos a condiciones inapropiadas de alojamiento en el predio San Mateo, según lo manifestado en las actas N° 20 y 21 (fs. 56 y 62 cd. inicial), que dieron fe de reuniones efectuadas entre el Incoder y los colonos del sector.

De esta manera el desplazamiento interno y todas sus consecuencias no solamente deben ser repudiados por las autoridades gubernamentales, sino que impone de manera correlativa obligaciones al Estado, requiere además de la solidaridad internacional y con mayor razón la de los propios colombianos.

Téngase en cuenta que varias personas que concurren a dicha reunión prorrumpieron su inconformidad con la falta de un centro médico que pudiera atender eventuales

contingencias a la salud, con la demora en la ayuda humanitaria por parte de Acción Social (que no se pronunció al ser oficiada por el a quo), con la difícil asequibilidad a parte del terreno, al largo tránsito de los menores de edad hacia la escuela (se habla de distancias de 1 y 2 horas caminando), de cultivos no provechosos y a las constantes amenazas que recibieron varios de los habitantes.

Dentro del expediente obra además una misiva dirigida al Ministerio Público en agosto de 2008, mediante la cual algunos habitantes del mencionado terreno decidieron renunciar a la adjudicación del predio San Mateo, al considerar que es inadecuado cohabitar allí. Manifestaron en ese escrito que “como campesinos sabemos que es un predio sin vocación de reforma agraria, abandonado, invadido por personas no beneficiadas del predio...” (fs. 93 a 95 ib.).

6.5. Así, ante la trasgresión de un derecho de rango fundamental, no se pensaría en hacer uso de la acción popular (Ley 472 de 1998), dado que la garantía diseñada para su protección no es otra que la acción de tutela (Decreto Ley 2591 de 1991), en virtud de su idoneidad, definida por la propia norma como la manera de obtener la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales.

En el trámite de la acción de tutela que hoy se revisa, el señor Procurador 5° Judicial invocó como vulnerados los derechos a la vida en condiciones dignas; a una alimentación mínima; al mínimo vital; a la estabilización socio económica; a la vivienda digna y a la igualdad.

Garantías que en su esencia se configuran como fundamentales para la dignidad del ser humano (en particular para las víctimas del desplazamiento interno). Por esta razón, cuando exista una violación de derechos individuales que entrañe un perjuicio irremediable se hará viable el amparo a través del mecanismo de la tutela, conforme a lo señalado precitadamente.

Por ello, deviene para la Sala que desde el instante mismo en que el grupo poblacional situado sobre el predio San Mateo empezó a presenciar los problemas de habitabilidad (cosechas infructuosas, inadecuado acceso a los servicios de salud y centros educativos, vías en mal estado, problemas de convivencia), el amparo de la tutela se hacía sobresaliente ante la inercia de las autoridades estatales.

6.6. Habiéndose establecido que lo pretendido por el actor es el restablecimiento socioeconómico,<sup>21</sup> de las varias familias asentadas en el predio San Mateo, no cabe duda de que la acción popular, como instrumento natural para la defensa de los derechos colectivos debe restringirse a lo concerniente a la compraventa del predio y a la defensa de los derechos a “un ambiente sano, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público” (art. 88 Const.).

Pues como ya se dijo, la protección de los intereses colectivos, excluye los particulares e individuales.

6.7. A partir de los enunciados normativos incluidos en el texto de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (arriba señalados), se impone al Gobierno Nacional y local el deber de proteger la vida de quienes han padecido una de estas situaciones de hostigamiento.

Esta obligación constitucional representa para las autoridades la responsabilidad de “adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados” (art. 13 inciso 2° Carta), considerándose dentro de tales la población desplazada por la violencia, en atención a la degradación de sus condiciones de vida y per se de su dignidad humana.

Dentro de esta óptica, propia del Estado Social de Derecho, la colaboración debe ser armónica entre las entidades del territorio nacional, por lo que deben entender que han sido designadas para defender a todos los asociados.

Por tal motivo, los proyectos de restablecimiento socioeconómico (Ley 387 de 1997, art. 17), como por ejemplo el de la política de vivienda digna diseñado para contrarrestar este siniestro, deberán desarrollarse con completa colaboración de los entes territoriales, las agencias de cooperación internacional y demás organismos del Estado vinculados<sup>22</sup>.

6.8. En el caso que nos ocupa, la Sala de Revisión debe resaltar la ineludible protección que ameritan las personas desplazadas por la violencia en Colombia<sup>23</sup>, como las asentadas en el predio San Mateo, teniendo en cuenta que este grupo poblacional merece un trato digno por parte del Estado, en atención a que ellos no eligieron apartarse de su idiosincrasia y perder además de su identidad cultural, múltiples bienes que significaban

para ellos el arraigo a su herencia.

“El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad...”

6.9. De otra parte, debe señalarse que el proceso de acción popular adelantado desde octubre de 2007, se encuentra actualmente suspendido y en espera de ser aprobado el pacto de cumplimiento. Circunstancia que hace aún más gravosa la situación de estas familias, que demandan una actuación eficaz y diligente por parte de las autoridades jurisdiccionales.

Advierte la Sala que el proceso de selección y adjudicación del predio San Mateo estuvo avalado por la Ley 1152 de 2007, norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional con efectos retroactivos, mediante sentencia C-175 de marzo 18 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, al considerar que esta preceptiva no desarrollaba los procesos de consulta previa para los grupos étnicos colombianos, conforme con la disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Se observa además una anotación descriptiva del predio San Mateo, en la cual se señala que “El plano proporcionado por el Incoder y realizado por la Lonja Colombiano de la Propiedad Raíz, es un plano incompleto donde se incluyeron áreas de bosque natural sin serlo, mientras que otras áreas de bosque presentes en el terreno no fueron incluidas, lo que genera desconfianza en los datos suministrados para tomarlos como base en las determinaciones finales” (f. 346 cd. ib.).

Conforme a los documentos obrantes en el expediente y la experticia técnica elaborada por funcionarios de Corpocaldas y del Incoder, se indicó que las condiciones del terreno no eran tan nocivas como lo manifestaron los accionantes (campesinos en su mayoría, quienes desde su visión agrológica han aprendido a identificar el uso potencial de la tierra), por lo que la supeditó al buen uso que se le dé (fs. 346 a 366 ib).

Sin embargo, nada dijo en relación con la adecuación de los caminos, escuelas centros de atención en salud, acceso a vivienda digna y problemas de convivencia sobre aquel terreno, desconociéndose así el derecho a un nivel de vida adecuado, pregonado por los Principios Rectores 18, 28 y 29, como objetivo principal de los procesos de reubicación y retorno de las víctimas del desplazamiento forzado.

Ahora bien, frente a la solicitud de exclusión presentada por el Incoder, en mayo 12 de 2009, esta Sala deberá manifestar que con el fin de hacer valer los derechos de los desplazados, se ordenará a Acción Social, por intermedio de su Director, que previamente a la reubicación se miren las especiales condiciones en que se encuentran Martha Lucía Morales Gallego, Blanca Lucy Zuluaga y Hildebrando Presiga Urrego, junto con sus núcleos familiares, para así determinar finalmente la procedencia de uno solo de los predios adjudicados a ellos.

Para lo cual será anulada a través de los procedimientos administrativos que se tengan para el efecto una de las resoluciones que reconocieron a estas personas el derecho sobre ambos predios.

Finalmente, en el presente caso la Sala advierte que, contrario a lo afirmado por el ad quem, a pesar de que la pretensión se dirige a obtener una medida que afecta a un sujeto plural, compuesto por veinticuatro familias de desplazados por la violencia, que se ven privados de cohabitar en un lugar con mínimas condiciones de subsistencia, lo cierto es que los derechos que resultan comprometidos no son derechos colectivos sino individuales.

Así, debe concluir la Sala que las obligaciones con la población desplazada por la violencia no se satisfacen formalmente, sino a través de la responsabilidad integral y efectiva del Estado. En tal sentido, la entrega de una porción de terreno no se debe circunscribir al simple hecho de realizar la cesión material del inmueble, sino a la verificación y satisfacción de las mínimas condiciones de vida que demanda la dignidad del ser humano.

Por tales motivos, y conforme a lo expuesto, la Sala de Revisión revocará el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales en mayo 12 de 2009. En consecuencia, y con el propósito de amparar los derechos fundamentales de las 24

familias a cuyo favor se interpuso esta acción y de las otras 10 familias adjudicatarias del predio San Mateo, se ordenará al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, por intermedio de su representante legal, que en el término de 6 meses siguientes a la comunicación de este fallo, proceda a reubicar bajo la estricta observancia de los principios rectores del desplazamiento forzado, a las 34 familias situadas en dicho predio que así lo deseen, en otro terreno que reúna las suficientes condiciones que garanticen la estabilización socioeconómica.

Hasta que se reubique a estas familias y se logre su restablecimiento socioeconómico, dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de la presente sentencia, el Director de Acción Social deberá coordinar con las autoridades nacionales y locales responsables, las acciones pertinentes, oportunas y efectivas que aseguren que estas familias reciban, la provisión adecuada y suficiente de agua potable, alimentos, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, así como para asegurar el goce efectivo de sus derechos a la educación y a la salud.

El Director de Acción Social, también deberá coordinar con las autoridades pertinentes la entrega de las ayudas o auxilios necesarios que aseguren a cada familia una vivienda que cumplan con condiciones de dignidad y salubridad suficientes, así esta última sea de carácter temporal. Deberá constatar además que las autoridades hayan provisto efectivamente las ayudas aquí señaladas e informar al Juzgado Penal del Circuito de Anserma la forma como se ha dado cumplimiento a la presente sentencia.

Por último, sin desconocer los trámites procesales tendientes a legitimar la compraventa del Predio San Mateo y la defensa de los derechos a “un ambiente sano, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público”, que están siendo adelantados mediante una acción popular que cursa en el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Bogotá, por Secretaría General de esta corporación se enviará copia de esta providencia, para los efectos que allá se estimen pertinentes.

#### IV.- DECISIÓN.

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

## RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales en mayo 12 de 2009, mediante el cual había revocado el proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Anserma en marzo 25 del mismo año. En consecuencia, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales invocados por el Procurador 5° Judicial II Ambiental y Agrario del Eje Cafetero General en favor de las familias de Carlos Enrique Rodríguez López, José Ernesto Rodríguez Velasco, Gregorio Avilés López, Carlos Alberto Torres Marín, Rosa Elva Buriticá González, Carlos Antonio Ríos Muñoz, Blanca Zuluaga N., Hildebrando Presiga Urrego, Abel de Jesús Restrepo Arenas, César Robeiro Ospina Rendón, Gilberto Chimbaco Trujillo, Claudia Liliana Agudelo, Duván de Jesús Salazar Pérez, Juvenal Calderón Raigosa, María Luz Dary Ocampo Cifuentes, Efrén Castro Viveros, Henry Gaviria Bolaños, María Esperanza Montoya Rivera, Luz Enel Guarín Patiño, Ciro Zabala Alvis, Luz Edid Cucaita Cifuentes, Jaime Montoya Montoya, Jhon Eider Giraldo Rivera, Carolina Villa Candamil y Martha Lucía Morales Gallego, y de las otras 10 familias restantes que cohabitan en el predio San Mateo, se ordenará al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, por intermedio de su representante legal que en el término de 6 meses siguientes a la comunicación de este fallo, proceda a reubicar a las 34 familias situadas en aquel predio en otro terreno que reúna las suficientes condiciones que garanticen la estabilización socioeconómica.

Segundo: ORDENAR al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que mientras se reubica a estas familias y hasta tanto se logre su restablecimiento socioeconómico, dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de la presente sentencia, coordine con las autoridades nacionales y locales responsables, las acciones pertinentes, oportunas y efectivas que aseguren que estas familias reciban la provisión adecuada y suficiente de agua potable, alimentos, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia. El Director de Acción Social también deberá coordinar con las autoridades pertinentes la entrega de las ayudas o auxilios necesarios, que aseguren a los beneficiarios de esta tutela una vivienda que cumpla con condiciones de dignidad y salubridad, así esta sea de carácter temporal. También deberá constatar que las autoridades hayan provisto efectivamente las ayudas aquí señaladas e informar al Juzgado Penal del Circuito de Anserma la forma como esta sentencia esté siendo cumplida.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Según lo expuesto por el Procurador, el motivo de esta solicitud radica en que a la peticionaria inicialmente se le reconoció la adjudicación de otro predio, pero debido a un problema de salud, “operación de cadera”, éste era inaccesible para ella, por ello ahora pretende regresar al predio denominado San Mateo (f. 189 ib.).

2 Cfr. SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 T-1094 de noviembre 4 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1144 de noviembre 10 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis; y T-468 de junio 9 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

4 T-1346 de diciembre 12 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-1094 de noviembre 4 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-175 de febrero 28 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-563 de mayo 26 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-882 de agosto 25 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-468 de junio 9 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-506 de mayo 22 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; y T-319 de

mayo 9 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

5 “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales...” (arts. 86 Const. y 1° D. 2591 de 1991).

6 Art. 10° D. 2591 de 1991, inciso 2°.

7 Cfr. inciso final art. 10° D. 2591 de 1991, en lo relacionado con el Defensor del Pueblo y los personeros municipales. Para el caso de la Procuraduría General de la Nación, cfr. D. 262 de 2000, artículo 38-1).

8 Formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis M. Deng, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos. “Obedecen a las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.” (Cfr. [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/pub/idp\\_gp/idp\\_spa.htm](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp_spa.htm)).

9 El Estado como garante de la vida de sus asociados ha ratificado diversos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, adquiriendo así una serie de obligaciones generales, cuyo incumplimiento ha generado en algunos casos responsabilidad internacional, por ejemplo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de septiembre 12 de 2005; caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de noviembre 25 de 2006; caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, sentencia de mayo 11 de 2007; y, caso Escué Zapata vs. Colombia, sentencia de julio 4 de 2007, entre otros.

10 Esta noción fue plasmada en sentencia T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. al reconocer que “existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas

en esta situación”.

11 El artículo 17 de la Ley 387 de 1997 indicó: “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: 1. Proyectos productivos. 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. 3. Fomento de la microempresa. 4. Capacitación y organización social. 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”

12 Cfr. T-585 de julio 27 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-725 de julio 22 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

13 Resaltados no están en negrilla en el texto original.

14 Dice: “Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de

armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARAGRAFO. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.

15 T-227 de marzo 17 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

16 C-215 de abril 14 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

17 T-1451 de octubre 26 de 2000, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez y SU-1116 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

18 T-391 de mayo 22 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 T-1205 de noviembre 16 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

20 Cfr. T-585 de 2006, ya citada.

22 En declaración hecha en Viena en 1994, por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, se dijo que “La magnitud del problema” del desplazamiento interno en varios países del mundo “excede con mucho de la capacidad y los recursos de un único organismo. Exige un esfuerzo global y concertado de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias.”

23 En sentencia T-227 de mayo 5 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero, se dijo “Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer

grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.”