

Bogotá D. C., 16 de noviembre de 2010

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
M.P. Humberto Sierra Porto
E. S. D.

Ref: Concepto respecto de la acción de tutela número T - 2710255
Accionante: Gilberto Medina Arrieta

Honorables Señores Magistrados:

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández, Aura Patricia Bolívar Jaime, Luz María Sánchez Duque y Nelson Camilo Sánchez León, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, director e integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-, obrando en calidad de ciudadanas y ciudadanos colombianos, nos permitimos responder a la invitación de la Corte para presentar un concepto acerca de la tutela de la referencia.

En este concepto los intervinientes sostendremos que en este caso resulta improcedente levantar las medidas de protección jurídica de bienes por las razones alegadas por el accionante. Para ello, nuestro concepto presentará, en un primer momento, una breve reseña del contexto regional en el cual se desarrolla el caso objeto de análisis. En segundo lugar, estudiaremos los objetivos de las medidas de protección de bienes dentro del marco de las obligaciones estatales de prevención de los delitos de desplazamiento y despojo. En esta sección analizaremos las restricciones que estas medidas generan frente a los objetivos que persiguen con base en la aplicación del test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A partir de la aplicación de este test concluiremos que las medidas de protección no constituyen una restricción ilegítima a los derechos alegados. En tercer lugar, el concepto se concentrará en los criterios que han sido legal y reglamentariamente desarrollados para el levantamiento de estas medidas y los aplicará al caso concreto para demostrar que en el caso ante la Corte dichos criterios no se verifican. Finalmente, el concepto cierra con algunas consideraciones sobre la importancia de este caso frente al problema más general de protección de bienes inmuebles de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

1. Cuestión preliminar: contexto social en el que se enmarcan las medidas de protección en los Montes de María

El predio Tacaloa –dentro del cual se encuentran los bienes objeto de medidas de protección cuyo levantamiento se solicita por medio de la tutela de la referencia— tiene una extensión de 1.600 hectáreas aproximadamente. Está ubicado en el corregimiento de El Salado, municipio de

El Carmen de Bolívar, en la región de los Montes de María, considerada una zona estratégica no sólo para los departamentos de Bolívar y Sucre, sino también para la región Caribe y el país¹.

Los Montes de María cuentan con 344.320 habitantes aproximadamente, de los cuales el 57% vive en el área urbana y el resto (43%) en el área rural². Esta región se caracterizó por ser un importante escenario de luchas por la tierra por parte del campesinado, circunstancia que facilitó la entrega de 134.230 hectáreas por parte del INCORA –hoy INCODER—, entre 1963 y 2007, cifra equivalente al 21% del total de la tierra de Montes de María³.

Esta región ha tenido altos niveles de violencia debido a una fuerte presencia de actores armados. Así, a inicios de los noventa incursionaron los frentes guerrilleros 35 y 37 de las FARC, así como el frente Jaime Batemán Cayón del ELN. Por su parte, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) operaron en la zona desde finales de los noventa a través del frente Rito Antonio Ochoa. Posteriormente, este frente fue subsumido por el frente “Héroes de Montes de María”, el cual perpetró varias masacres, entre ellas las de El Salado, Chengue y Macayepo⁴.

Además de los grupos guerrilleros y paramilitares, desde la década de los ochenta, grupos de narcotraficantes empezaron a comprar tierras en la zona del Litoral Caribe situada alrededor del Golfo de Morrosquillo, al norte de Sucre (Toluviejo, Palmitos, Coveñas y San Onofre), y en Sampués, ubicado en el centro de Sucre⁵.

Debido a ello, Montes de María se ha consolidado como uno de los principales focos de desplazamiento forzado en Colombia⁶. Así, por ejemplo, en el Carmen de Bolívar, cerca de un tercio de la población se ha desplazado. Para el año 2007, de acuerdo con información oficial, solo siete, de los diecisiete corregimientos con que cuenta el municipio, están habitados y en siete municipios de la región hay cuarenta y dos veredas completamente vacías⁷.

A finales de 2002, con el fin de recuperar el orden público y en vista de la importancia estratégica del área de los Montes de María en la guerra, el gobierno declaró 26 municipios como “zona de rehabilitación”, con lo cual otorgó facultades extraordinarias a las fuerzas

¹ La región de Montes de María es una prolongación de la Serranía de San Jerónimo de la Cordillera Occidental, ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre, en la región Caribe. Está conformada por quince municipios: San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María La Baja, Córdoba, Zambrano, El Guamo y El Carmen de Bolívar, en el primer departamento citado; y San Onofre, Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Toluviejo, Los Palmitos y San Antonio de los Palmitos, en el segundo. Cuenta con una extensión de 6.317 km² y una población de 420.103 habitantes. Jiménez Ahumada, Rosa. “Desarrollo y paz en los Montes de María. Una propuesta desde la región” en: *Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004, p. 506.

² DANE. Proyección de la Población Colombiana: 2005-2009

³ Los municipios con mayores porcentajes de tierras entregadas fueron Ovejas con el 37% (20.251 hectáreas) de la tierra entregada en Sucre y El Carmen de Bolívar con el 34% (27.001 hectáreas) del total entregado en Bolívar. Le sigue María la Baja con el 19% y San Jacinto con el 16% de la tierra asignada en Bolívar. Menco Rivera, Daniel, *Desarrollo rural y problema de tierra en Montes de María. (Limitaciones y perspectivas)*. En DELOS, Revista Desarrollo Local Sostenible Vol 2, N° 6 de 2008. Ver: www.eumed.net/rev/delos/06.

⁴ Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *La Masacre de El Salado, esa guerra no era nuestra*, Colombia, 2009, pág. 75.

⁵ Comisión Regional de Restitución de Bienes de Bolívar. Informe final del proyecto. Proyecto Piloto de Restitución de Bienes del Corregimiento de Mampuján. Capítulo contexto y caracterización. 2010.

⁶ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Panorama actual de la región de Montes de María y su entorno. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Bogotá. 2003, p. 5

⁷ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Diagnóstico departamental Bolívar. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH*. Bogotá. 2007, págs. 15 a 17.

militares. Este hecho, sumado a la desmovilización de los paramilitares de los Montes de María, el Dique y la Mojana, permitió la recuperación parcial de este territorio.

No obstante, a partir de 2007, la comunidad ha denunciado compras masivas de tierras que se han presentado en la región y los riesgos que tal situación implica para los campesinos. Así se constata en el Consejo Comunal desarrollado en el mes de agosto de 2008 en San Juan Nepomuceno, el cual fue liderado por el entonces presidente Álvaro Uribe, quien solicitó a las autoridades gubernamentales, militares y de control, restablecer los derechos de las personas desalojadas de sus tierras, proteger a los pequeños productores, y frenar la acción de quienes querían adueñarse de las tierras de la región⁸.

Como consecuencia de ello, el 3 de octubre de 2008, el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar emitió una declaratoria de riesgo de desplazamiento a fin de proteger 34.000 hectáreas de las personas que se encontraban en la zona y que podían ver afectados sus derechos por las compras masivas que se venían presentando⁹. Muchas de las hectáreas que habían sido vendidas eran de campesinos desplazados o en riesgo de desplazamiento.

En un estudio reciente, la línea de investigación Tierra y Conflicto del Grupo de Memoria Histórica (MH) identificó tres factores que han facilitado estas compras masivas:

- la incapacidad de los campesinos para retornar debido a problemas de seguridad;
- la precariedad de la situación de los campesinos que son parceleros del INCORA / INCODER;
- los pasivos y deudas a cargo de los campesinos.

En relación con el segundo factor, el informe señala que en los Montes de María y las sabanas de Sucre gran parte de las antiguas parcelaciones del INCORA han sido vendidas forzosamente y a menor precio. En muchos casos estas ventas son producto de una combinación de amenazas y presiones por las deudas contraídas para la adquisición de la tierra o para garantizar la producción. Como ha sido conocido por la Corte, un campesino desplazado o una campesina jefa de hogar generalmente no tienen cómo pagar estas deudas¹⁰.

Así por ejemplo, hasta mayo de 2009, MH registró 15.000 hectáreas acumuladas por sólo 20 propietarios individuales y empresas agropecuarias, a través de la compra de 257 predios pequeños y medianos y solo algunos unos predios de mayor extensión. La mitad de esos 257 predios (133 predios) habían tenido un carácter colectivo, es decir, fueron parcelaciones de reforma agraria. Los registros de los que tuvo conocimiento MH muestran que ese traspaso de parcelas a nuevos compradores se hizo a través de procedimientos administrativos dudosos o aprovechándose de las deudas por las que las y los desplazados ya no podían responder¹¹.

En términos generales, lo que observa MH es un patrón de luchas campesinas, adjudicaciones de tierras, violencia y despojo. Este último opera, bien por el abandono de la tierra a causa de

⁸ Periódico El Tiempo. *Uribe pide frenar presiones para venta de tierras en Montes de María*. 10 de agosto de 2008. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4438008>

⁹ ILSA. Con tutela levantan restricción de tierras en los Montes de María, octubre de 2010. Consultado en: <http://derechoydesplazamiento.ilsa.org.co:81/node/1223>.

¹⁰ Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Resumen ejecutivo Informe *La Tierra en disputa; memorias de despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe. 1960-2010*, septiembre de 2010. Consultado en www.memoriahistorica.cnr.org.co

¹¹ Ídem.

amenazas directas, o bien por las ventas forzosas que se enmarcan un proceso de concentración de la tierra¹².

Ahora bien, debido al número de solicitudes de autorización de enajenación radicadas (aproximadamente 200), el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar, creó a inicios del primer semestre de 2009 una mesa de sustanciación conformada por un abogado del Proyecto de Protección de Tierras de la Población Desplazada de Acción Social, la Defensoría del Pueblo, un abogado de la Gobernación de Bolívar, un abogado de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) sede Bolívar e INCODER, con el fin de estudiar las solicitudes de autorización de enajenación y hacer las recomendaciones, partiendo del análisis de la libertad en el consentimiento, sin presiones sobre los vendedores.

De acuerdo con información de prensa, en muchos casos el Comité ha advertido que los campesinos querían vender porque empresas de cobro como Covinoc venían realizando cobros prejudiciales por deudas contraídas con la extinta Caja de Crédito Agrario, muchas de las cuales estaban prescritas. Esta circunstancia se convirtió en una herramienta de amenaza para presionarlos a vender¹³.

Además, el Comité ha notado que algunos intermediarios se han valido de poderes otorgados por varios propietarios asediados por dichas deudas, para reunir pequeñas parcelas y ofrecerlas en venta como grandes extensiones de tierra por precios inferiores a su valor real.

En septiembre de 2009, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación instaló la Comisión Regional de Restitución de Bienes (CRRB) en Cartagena, Bolívar. Desde entonces, la Comisión Nacional y la Regional ha hecho varios llamados al Gobierno para que investigue la venta masiva de tierras en la región de los Montes de María, así como la compra de éstas por parte de grandes capitales para el cultivo de materias primas requeridas en la producción de biocombustibles¹⁴. En este sentido, de acuerdo con la comisionada Patricia Buriticá, Covinoc y otras entidades encargadas del cobro de cartera morosa, así como los compradores de tierra, se han aprovechado de la situación económica de los desplazados para adquirir los predios por un valor menor¹⁵.

Desde entonces, y hasta septiembre de 2010, la CNRR – Bolívar ha recibido 169 reclamaciones por despojo, de las cuales 165 se han dado por desplazamiento forzado. A la fecha, la CNRR–Bolívar registra que en 49 de las 169 reclamaciones los afectados tienen deudas hipotecarias, en 2 tienen deudas con el INCODER, y que en 10 casos el despojo se ha dado en el marco de compras masivas¹⁶.

Frente a esta problemática, el anterior vicepresidente, Francisco Santos Calderón, afirmó que *“todas las instituciones del Estado junto con el aparato judicial trabajan para perseguir a las personas que quieren aprovecharse de los campesinos para comprarle sus tierra a precios*

¹² Ídem

¹³ Therán Tom, Aníbal. *Con tutela levantan restricción de venta de tierras incorporadas en los Montes de María*. 2010. Ver: <http://www.acionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4488&catID=127>.

¹⁴ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en los medios. *Alerta por compra masiva de tierras en Montes de María*, 11 de septiembre de 2009. Consultado en: <http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article1936>; Vargas Salcedo, Mónica, *Preocupa el tema de la venta de las tierras*, CNRR, mayo de 2010.

¹⁵ Vargas Salcedo, Mónica, *Preocupa el tema de la venta de las tierras*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, mayo de 2010.

¹⁶De acuerdo con la CNRR – Bolívar, la documentación de estos casos está en proceso, razón por la cual la información suministrada es incompleta. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2010.

*irrisorios, aprovechándose de su vulnerabilidad y su condición de víctimas de la violencia*¹⁷. Por su parte, el actual ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, ordenó un estudio de la región para revisar todas las compras masivas de tierra y frenar "la corriente de avivatos que sigue haciendo adquisiciones abusivas"¹⁸.

El Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada ha determinado en varias ocasiones que no existen las condiciones para autorizar la venta de tierra en los Montes de María. Según se advierte en información de prensa, "la preocupación del comité estriba en la posibilidad de que una vez fuera de sus tierras, los campesinos terminen desplazándose por no tener donde laborar. Se conoció que un solo comprador está interesado en la adquisición de 1.600 hectáreas en la región"¹⁹. Otro de los problemas identificados es la falta de información con la que cuentan las víctimas, pues muchas de ellas desconocen sus derechos, a qué entidades pueden recurrir en caso de tener deudas, o la tipología de su despojo²⁰.

En la actualidad, en los Montes de María hay 220.000 hectáreas protegidas por los comités locales de la población desplazada²¹. Por su parte, en Carmen de Bolívar, de las 93.277 hectáreas con que cuenta el municipio, 46.917 se encuentran protegidas. No obstante, se han presentado innumerables solicitudes de levantamiento de las medidas de protección. Así por ejemplo, en relación con la medida decretada por el CDAIPD de Bolívar, desde 2008 hasta octubre de 2010 se han presentado 190 solicitudes de enajenación, de las cuales 117 registran compradores masivos. En Ovejas (Sucre), por su parte, en el año 2008 se negociaron más de 3.000 hectáreas, cifra que supera en más de 50% el promedio anual transado hasta entonces en ese municipio²².

2. Constitucionalidad de las medidas de protección de bienes inmuebles

La ley 387 de 1997²³ estableció en su artículo 14 que el Gobierno Nacional tiene la obligación de adoptar medidas con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia. Una de estas medidas es la de "desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada". Así mismo, el artículo 19 dispuso que es deber del INCODER "informar a las autoridades

¹⁷ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en los medios. *Alerta por compra masiva de tierras en Montes de María*. 11 de septiembre de 2009. Ver: <http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article1936>

¹⁸ Periódico El Tiempo. *Minagricultura tiene en la mira a los Montes de María*, 02 de octubre de 2010. Consultado en: <http://m.eltiempo.com/justicia/minagricultura-tiene-en-la-mira-a-los-montes-de-maria/8054101/1>

¹⁹ León Juanita, *¿Para quién se desmina?: el caso de Bajo Grande, Bolívar*. La silla vacía. 10 de agosto de 2009. Ver: <http://www.lasillavacia.com/historia/3576>

²⁰ Vargas Salcedo, Mónica, *Preocupa el tema de la venta de las tierras*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, mayo de 2010.

²¹ Therán Tom, Aníbal. *Con tutela levantan restricción de venta de tierras incorporadas en los Montes de María*. 2010. Ver: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4488&catID=127>

²² Gómez Giraldo, Marisol, (Coord) *Masiva compra de tierras a víctimas en Montes de María y Catatumbo*. Periódico El tiempo. Marzo de 2009. Ver: <http://colombia.indymedia.org/news/2009/03/100258.php>

²³ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los derechos respectivos”.

Los mecanismos para cumplir las obligaciones derivadas de los mandatos legales anteriormente referidos se han desarrollado a través del Decreto 2007 de 2001 y el decreto 250 de 2005. El primero de ellos reglamentó la ruta colectiva de protección, mecanismo que le permite a los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada (CAIPD) declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o su ocurrencia por causa de la violencia, con lo cual se procede a levantar la información sobre las características y la titularidad de los predios rurales cobijados por la declaratoria. Posteriormente, se le informa a las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP) para que se abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencia sobre estos bienes, y al INCODER para que no realice titulaciones de baldíos a personas distintas a los ocupantes identificados en la declaratoria. De esta manera, cuando una persona titular de un derecho requiera transferirlo en vigencia de la declaratoria, tiene que solicitar la autorización de enajenación al CAIPD, el cual estudia el caso con base en información que permita deducir la libre voluntad del solicitante para realizar la transferencia y el cumplimiento de los requisitos legales para hacerlo²⁴.

Por su parte, el decreto 250 de 2005, en lo relativo a la protección de bienes, estableció una serie de obligaciones en cabeza de Acción Social, el INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el IGAC, y la Superintendencia de Notariado y Registro. Entre éstas se destacan: el fortalecimiento de la ruta colectiva y el aseguramiento de la ruta individual de protección.

A la fecha, se han protegido un total de 3.500.000 hectáreas, tanto por ruta colectiva como por ruta individual²⁵. Sin embargo, en muchos casos no se ha dado el registro en el folio de matrícula inmobiliaria de la prohibición de enajenación, lo cual trunca la posibilidad de que la medida de protección logre impedir transferencias donde la libre voluntariedad del vendedor no está asegurada.

La magnitud del problema del despojo y del desplazamiento muestra entonces la importancia de una política pública de prevención de estos delitos a través de la protección jurídica de los bienes. Dicha protección ha sido legalmente autorizada a través de una restricción temporal y excepcional a la facultad de enajenación de predios. Ahora bien, en tanto las medidas de protección restringen la facultad de disposición de los bienes inmuebles por parte de sus propietarios, es preciso determinar si la misma resulta acorde con la Constitución.

²⁴ De acuerdo con información suministrada por la gerente nacional del departamento jurídico del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonios de Acción Social (PPTP), además de los requisitos legales, se verifican otros criterios incorporados en la guía de enajenación, elaborada por la unidad central del PPTP.

²⁵ Reporte presentado por Diego Molano Aponte, Director de Acción Social durante la segunda jornada del Consejo Comunal de Balance de Gobierno 2002 – 2010, celebrado en Florencia - Caquetá. Presidencia de la República, Secretaría de prensa, "Se han protegido 3,5 millones de hectáreas de tierra de desplazados", mayo 22 de 2010. Consultado en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/mayo/22/10222010.html>

El derecho de propiedad privada, reconocido en el artículo 58 de la Constitución, comporta los atributos de uso, goce y disposición. El primero implica la libertad de utilizar el bien, el segundo la de sacarle provecho económico, y el tercero la de enajenarlo. Las medidas de protección previstas en el Decreto 2007 constituyen una limitación al último de estos atributos, en tanto impide que los desplazados y las personas en riesgo de desplazamiento enajenen sus bienes inmuebles mientras se mantenga la declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, mientras que el CAIPD no autorice su enajenación. Se trata entonces de una restricción temporal que tiene como objeto proteger el mismo derecho de propiedad de los desplazados y de las personas en riesgo de desplazamiento.

La Corte Constitucional ha indicado que los atributos del derecho a la propiedad pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando no se lesione su núcleo esencial²⁶. Refiriéndose concretamente a las limitaciones al atributo de disposición, la Corte ha dicho que es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada establecer *“prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad”*²⁷.

En tanto las medidas de protección constituyen una restricción a un derecho constitucional, el análisis de su compatibilidad con la Constitución precisa la aplicación de un test de proporcionalidad. Las medidas objeto de estudio en este caso no comprometen un derecho fundamental, ni tampoco establecen un trato diferenciado con base en un criterio sospechoso de discriminación. Por ello, en este caso no es procedente aplicar el test de más alta intensidad desarrollado por la Corte²⁸. Sin embargo, incluso si se decidiera aplicar dicho test la Corte encontraría que no existe un trato desproporcionado con la aplicación de las medidas, pues ellas recaen sobre los derechos de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los desplazados y las personas en riesgo de desplazamiento.

²⁶ Ver: Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil.

²⁷ Ibid.

²⁸ La Corte ha distinguido tres niveles de intensidad del test de proporcionalidad. En primer lugar, el test leve que es procedente, por ejemplo, en casos que versan exclusivamente sobre materias *“1) económicas, 2) tributarias o 3) de política internacional, 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional; 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; y 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión”*. En segundo lugar, el test intermedio que se aplica *“1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o, 3) cuando se trata de una medida de acción afirmativa”*. Y finalmente el test estricto que opera *“1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio”*. Sentencia C-673 de 2001, MP. Manuel José Cepeda.

En esta sección entonces analizaremos las medidas de protección a partir de los pasos del test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El primer paso del test es verificar que la medida obedezca a un fin legítimo e imperioso. Como ya lo advertimos, la restricción a la enajenación de los bienes inmuebles de los desplazados y las personas en riesgo de serlo es proteger su derecho de propiedad. Tal fin responde a uno de los principios fundamentales de la Constitución, que en su artículo 2° establece que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y creencias, y demás derechos y libertades”* (subraya fuera de texto). Esta obligación adquiere un carácter especial en el caso de la población en situación de desplazamiento, pues la dinámica del conflicto ha impedido que estas personas puedan disfrutar de los bienes sobre los que ostentan algún tipo de derecho, particularmente de la tierra. Como lo ha ratificado la Corte Constitucional, *“no debe olvidarse que en buena parte de los casos los grupos guerrilleros o paramilitares que expulsan a los pobladores, tienen la intención de despojarlos de sus bienes y apropiarse de ellos. Por tal razón una medida efectiva de no repetición sería la de establecer mecanismos adecuados para evitar absolutamente que los actos criminales puedan obtener la finalidad perseguida”*²⁹. De hecho, en palabras de la Corte, la protección de los bienes de los desplazados y de las personas en riesgo de desplazamiento se deriva de un derecho fundamental de estos a la conservación de la propiedad: *“las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra, tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión”*³⁰ (subraya fuera de texto). De conformidad con esto resulta claro que el fin de las medidas de protección es legítimo e imperioso a la luz de los mandatos constitucionales.

El segundo paso del test es determinar si la medida es adecuada y necesaria para lograr el fin propuesto. En lo que respecta a la adecuación de la medida, es conveniente resaltar los diferentes objetivos que con ella se satisfacen. El primero es impedir la enajenación cuando se intenta realizar contra la voluntad de quienes tienen algún tipo de derecho sobre los predios protegidos³¹. En efecto, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) tienen la obligación de obtener la autorización de enajenación por parte del CAIPD para transferir la titularidad de un derecho y el establecimiento de las medidas de protección una vez se ha producido la declaratoria de riesgo. Estas medidas se han convertido en un impedimento para que se consuma el despojo. En otras palabras, este mecanismo ha obstaculizado que se consolide el despojo en el nivel del registro.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P Catalina Botero Marino.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cabe aclarar que en el análisis de las solicitudes de autorización de enajenación por parte de los Comités de Atención Integral a la Población desplazada se ha tenido en cuenta información sobre la transacción que se va a realizar (si se trata de condiciones justas de compraventa, si no riñe con los objetivos de leyes como la 160 de 1994 mediante las cuales se establecieron disposiciones para garantizar la democratización de la propiedad rural), o si están dadas las condiciones para garantizar que la autorización no va a ser funcional a la configuración de un despojo.

El segundo objetivo es permitir la identificación y el reconocimiento de los derechos que las personas tenían frente a sus predios antes del desplazamiento o en el momento en que había un riesgo inminente de que este ocurriera. Teniendo en cuenta la desactualización de la información catastral en el país, estas medidas de protección favorecen la formalización de la propiedad en cuanto indica los potenciales beneficiarios de los procesos de titulación preferente, y constituyen además un valioso elemento probatorio para un eventual proceso de restitución.

Asimismo, la Corte Constitucional ha destacado en varios pronunciamientos la importancia de la protección de tierras como un elemento fundamental de los procesos de reparación. Así, por ejemplo, en la sentencia T-821 de 2007 se afirmó que *“no existe una política destinada a asesorar a las personas que se ven obligadas a desplazarse, sobre los mecanismos de protección de sus bienes, y que tal protección es necesaria para satisfacer el derecho fundamental a la reparación integral de estas personas”*³². Igualmente, en el Auto 218 de de 2006, el Alto Tribunal llamó la atención de que el componente de protección de tierras no había recibido suficiente atención por parte de las instituciones que conforman el Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada.

Adicionalmente, en el Auto 008 de 2009, la Corte afirmó que una de las dos grandes dificultades para la restitución de las tierras a las víctimas del conflicto es la de *“los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos”*³³. Y en ese mismo pronunciamiento, la Corte consideró como un vacío protuberante de la política en materia de tierras que no existiera sistema nacional de prevención al desplazamiento que, entre otras cosas, permitiera *“mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana”*.

En tercer lugar, las medidas de protección constituyen mecanismos para la publicidad de los derechos que por su naturaleza no se inscribían en los folios de matrícula inmobiliaria para, de esta manera, evitar una afectación patrimonial de las personas cuyos derechos sobre la tierra son informales –poseedores, ocupantes y tenedores-.

Finalmente, el cuarto objetivo es brindar al Estado un margen de maniobra para lograr la superación de las condiciones que provocaron el desplazamiento, o el riesgo inminente del mismo, sin que se deterioren de forma irreversible los derechos patrimoniales de las víctimas.

De esta manera la protección de tierras se constituye en es un componente esencial de la atención a la población desplazada, que contribuye a prevenir el despojo, a recoger elementos esenciales que sirvan de prueba para los procesos de reparación a las víctimas, y a superar el elevado grado de informalidad en la tenencia de la tierra que ha sido funcional a los procesos de expoliación. La satisfacción de estos objetivos demuestra que la medida es adecuada para garantizar su finalidad de proteger los bienes frente a un eventual despojo.

³² Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007. M.P Catalina Botero Marino.

³³ Corte Constitucional, auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda.

En lo respecta a la necesidad, cabe resaltar que no existe un medio alternativo menos lesivo para proteger efectivamente los bienes de los desplazados y de las personas en riesgo de serlo. Las medidas de protección operan en zonas en las que ha ocurrido el desplazamiento forzado o en las que existe un riesgo inminente de desplazamiento. Precisamente por esto, se trata de zonas en las cuales el Estado no puede ofrecer, en un principio, las condiciones necesarias de seguridad para que las transacciones sobre bienes inmuebles sean plenamente libres. En este sentido, la limitación temporal de la disposición sobre los bienes y la imposición del requisito de contar con una autorización de los CAIPD para transferir el derecho de dominio antes de que cesen los efectos de la declaratoria de la zona como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, es el único medio a través del cual el Estado puede asegurar que los actos de enajenación no sean el resultado de actos arbitrarios.

Se trata además de una medida necesaria para hacer frente a las distintas formas que asume el despojo, el cual bien puede ocurrir a través de modificaciones fraudulentas del registro de bienes, o bien a través del ejercicio directo de la violencia. La autorización de los CAIPD para proceder a las enajenaciones enfrenta estas dos modalidades de despojo de un modo que no podría ser asumido por instrumentos que no sujetaran las enajenaciones a su autorización por parte de un órgano encargado de verificar previamente la real autonomía de la voluntad del enajenante.

Finalmente, el tercer paso es el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, que exige que los beneficios de la medida sean mayores que los costos en términos de garantía de derechos. Al respecto, cabe destacar que si bien las medidas de protección limitan la facultad de disposición sobre los bienes, se trata de una restricción temporal que además está orientada a garantizar la conservación de los propios derechos sobre los cuales pesa la restricción. En tal sentido, no resulta desproporcionado que temporalmente se limite uno de los atributos del derecho de propiedad, si tal restricción tiene por objeto garantizar la preservación de este mismo derecho en su totalidad.

Según los criterios fijados por la Corte para analizar específicamente la proporcionalidad de las restricciones al derecho de propiedad, se advierte que no se afecta su núcleo esencial, en tanto, por un lado, se responde a un interés superior que es la misma protección del derecho y de la libertad contractual; y por otro lado, los atributos de goce, uso y explotación de los bienes no se ven afectados con la medida. De hecho así lo reconoció la misma Corte en un pronunciamiento relativo a la prohibición de enajenar bienes ubicados en zonas de reserva natural, en el que citó como ejemplo de restricción legítima a la libertad de disposición precisamente las medidas contenidas en el Decreto 2007 de 2001. Dijo la Corte en esa oportunidad que *“la citada limitación de enajenación no resulta contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues su objetivo es precisamente preservar la plena disponibilidad de los bienes patrimoniales de la población sometida a actos arbitrarios de desplazamiento contrarios a su derecho fundamental de locomoción”*³⁴.

De conformidad con lo anterior, se concluye que las medidas de protección de bienes inmuebles se ajustan al marco constitucional, en tanto son medidas razonables y proporcionadas. Ahora bien, su constitucionalidad no obsta para que se evalúe si dadas las particularidades de un caso concreto, la imposición o el mantenimiento de la medida

³⁴Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil.

por parte de los CAIPD resultan desproporcionados. De esta cuestión nos ocuparemos en el siguiente apartado.

3. Criterios para la procedencia excepcional del levantamiento de las medidas de protección a través de la acción de tutela

El levantamiento del impedimento a la libre enajenación de los bienes rurales es potestad de los CAIPD, y opera en dos eventos: (i) cuando establezca que cesaron los hechos que originaron la declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado; o (ii) cuando autorice una enajenación a solicitud del propietario del inmueble. En consonancia con el objeto de las medidas de protección, en este segundo evento la autorización por parte del CAIPD depende de la constatación de que la enajenación no sea el resultado de un acto arbitrario, sino de la expresión libre de la voluntad del propietario.

Ahora bien, tanto el acto de declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, como el acto que decide sobre una solicitud de enajenación, pueden ser controvertidos por la vía contencioso administrativa. En este sentido, la tutela en estos casos sólo procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, es importante resaltar que el análisis respecto a la configuración del perjuicio irremediable adquiere en esta materia una connotación especial. En la medida en que el Estado limita el ejercicio del derecho de propiedad de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, se refuerza su obligación de garantizar la estabilización socio-económica de las mismas. De acuerdo con esto, el levantamiento de una medida de protección no podría justificarse cuando el perjuicio irremediable que se invoca obedece a las fallas del Estado en el cumplimiento de tal obligación.

Así como el salario mínimo es una restricción a la autonomía de las partes para proteger la dignidad de aquella más vulnerable, la prohibición de enajenación también lo es porque sirve para evitar que la víctima, inducida por un estado de necesidad o por cualquier clase de presión, pacte una transacción bajo condiciones desfavorables. Del mismo modo, es una forma de evitar que el acto individual termine deteriorando el propósito colectivo: que un trabajador que pacte por debajo del mínimo debilite el poder de negociación de los otros, o que un vendedor de la tierra protegida abra la puerta para que inicien las compras masivas de los otros bienes protegidos. Y así como el Estado no puede tolerar que se corrija una situación de necesidad como la del trabajador, permitiendo que se contrate por debajo de los estándares mínimos de dignidad, sino más bien garantizando las condiciones bajo las cuales el trabajador podría conseguir un empleo digno, tampoco puede tolerar que haya una venta de tierras injusta inducida por un estado de necesidad del vendedor debido al propio abandono del Estado. Lo que se debe corregir es esa situación de abandono y de presión indebida, para que la víctima no tenga que recurrir a la venta injusta.

De acuerdo con esto, hechos como el aducido por el accionante para justificar su solicitud de autorización de enajenación, a saber, la necesidad de vender su propiedad para pagar la deuda a la firma de cobranza Covinoc que adquirió la cartera de la Caja Agraria, y evitar así el remate de su tierra; o la afectación al mínimo vital que según el

fallo de segunda instancia sí podría justificar el levantamiento de la medida de protección a través de la tutela, no pueden ser considerados como perjuicios irremediables en la medida en que, si bien comportan situaciones de extrema gravedad, no tienen la connotación de irremediables pues el Estado tiene la obligación de evitarlas o subsanarlas. Admitir que la vulnerabilidad económica de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento puede justificar el levantamiento de las medidas de protección, conduciría al absurdo de admitir que la respuesta del Estado frente a tal estado de vulnerabilidad es despojarlos de las garantías de protección de sus bienes, es decir, ponerlos en un estado de vulnerabilidad aún mayor.

Así las cosas, la tutela como vía para obtener la autorización de enajenación de un bien protegido cuando esta ha sido negada por el CAIPD, sólo debería ser procedente cuando la imposibilidad de enajenar comporte un perjuicio que el Estado no tenga el deber de evitar o subsanar. Tal sería el caso, por ejemplo, de una persona que por cuestiones de salud ya no puede continuar viviendo ni laborando en su parcela y que precisa venderla para poder emprender su vida en un lugar distinto.

Para finalizar, considerando que en esta tutela ha salido a relucir la problemática de la presión que se ejerce sobre los desplazados y las personas en riesgo de desplazamiento que tienen deudas pendientes, estimamos oportuno efectuar unas breves consideraciones al respecto.

Tal como lo advertimos en el primer apartado de esta intervención, uno de los mecanismos de presión para forzar la venta de predios protegidos ha sido precisamente el de amenazar con la ejecución de antiguas deudas que los desplazados y las personas en riesgo de desplazamiento adquirieron con el INCORA, con la Caja Agraria o con el Banco Agrario y que respaldaron con sus tierras. Según informaciones de prensa, en la zona de Montes de María, *“fue el propio Estado el que terminó vendiéndole a la poderosa cobradora Covinoc viejas deudas que campesinos tenían con la Caja Agraria y que respaldaron con sus parcelas. Covinoc contrató a un ejército de abogados para ubicar a los parceleros y cobrarles”*³⁵. Según esta misma fuente, hay consorcios empresariales que *“usando información privilegiada de fuentes (y se menciona a Covinoc), hicieron grandes compras en las que salen perjudicados quienes perdieron sus tierras por el desplazamiento”*.

Una situación similar se ha presentado en el municipio de Turbo, Antioquia, donde según la agencia de prensa IPC, *“en 1992 el Incora (hoy Inconder) adjudicó a bajos precios cerca de tres mil hectáreas a 114 familias en (vereda) El Tres, a toda la orilla de la carretera principal. En 1995 llegaron los paramilitares y desplazaron a todas las familias. A muchas de esas familias las obligaron a titular a nombre de testafierros. A otros no. Lo curioso es que aún hoy continúan llamando a algunos campesinos diciéndoles que les van a hacer cobro jurídico porque están morosos en el pago de la tierra”*³⁶. El mismo artículo presenta evidencia de varios casos en diferentes municipios del Urabá antioqueño donde a pesar de ser víctimas de desplazamiento

³⁵ El Tiempo. *Minagricultura tiene en la mira a los Montes de María*. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/minagricultura-tiene-en-la-mira-a-los-montes-de-maria/8054101/1> Consultado el 10 de Noviembre de 2010.

³⁶ Agencia de prensa IPC. *Por no pagar sus deudas bancos se quedarían con tierras de los desplazados*. Publicado el 8 de Noviembre de 2010. Disponible en: <http://alainet.org/active/38774&lang=es>. Consultado el 10 de Noviembre de 2010.

forzado, a los campesinos se les siguen cobrando sus deudas bajo las condiciones inicialmente pactadas, y donde ante las demandas que las víctimas están interponiendo para que las entidades financieras negocien unas nuevas condiciones de pago, “los jueces no están reconociendo que las deudas no se han cancelado porque los campesinos fueron víctimas de desplazamiento forzado, que muchos de ellos derivaban su sustento de la tierra y que no han logrado estabilizarse económicamente en la ciudad o el lugar donde se asentaron”.

Estas decisiones judiciales contradicen lo establecido por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. En sentencia T-419 de 2004, la Corte sentó las bases para la defensa de la tesis del deber especial de solidaridad que tiene la entidad financiera con el desplazado, de tal forma que le exige tener en cuenta su situación para dispensarle un tratamiento diferenciado a la hora de establecer las condiciones de pago. En esta sentencia, la Corte admitió además la procedencia de la acción de tutela cuando la entidad financiera no ha cumplido con este deber.

Posteriormente, en la sentencia C-1011 de 2008, la Corte le dio mayor fundamento a esta interpretación al admitir que:

“Existe, en los casos de secuestro y de desaparición forzada– una afectación de la autonomía del individuo de tal entidad que el incumplimiento de las obligaciones civiles no es predicable de la simple omisión en el pago, sino en la incapacidad de ejercer la autonomía del sujeto. Similares consideraciones son predicables de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. En este evento, la afectación de la autonomía de la voluntad y la consecuente estructuración de la causal de fuerza mayor para el pago de las obligaciones, se evidencia en la coacción física que obliga a la víctima a abandonar su domicilio y, por ende, el lugar donde desarrolla sus actividades productivas. Estas circunstancias, como es evidente, impiden de forma objetiva que la persona desplazada pueda responder sus obligaciones de crédito, puesto que debido al hecho delictivo de un tercero, queda en condición de desarraigo y, con ello, en la imposibilidad de ejecutar las actividades que garantizan sus ingresos económicos. Bajo esta lógica, la Corte ha establecido que habida cuenta esa afectación de la autonomía de la voluntad de la persona en situación de desplazamiento, son acreedores de un tratamiento diferenciado positivo en lo que respecta a la exigibilidad de las obligaciones financieras”³⁷.

Con base en este criterio, la Corte ha obligado a que entidades financieras públicas³⁸ y privadas³⁹, no cobren los intereses adeudados generados entre el momento en que ocurre el desplazamiento y el momento en que se llega a un acuerdo de pago en el que se considere la situación especial de la persona en situación de desplazamiento. También ha dado órdenes para que las entidades financieras suspendan el proceso ejecutivo y cancelen el reporte de las personas desplazadas a centrales de riesgo crediticio.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008. M.P Jaime Córdoba Triviño.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-419 de 2004. M.P Alfredo Beltrán Sierra

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-358 de 2008. M.P Nilson Pinilla

Finalmente, esta línea jurisprudencial ha sido reiterada en la sentencia T-312 de 2010, exceptuando los casos en los cuales se trata de créditos hipotecarios, en los que ya se ha expedido el auto de remate, el proceso ejecutivo inició después de 1999 y el bien ya pasó a manos de un tercero de buena fe.

La razón alegada por el accionante para respaldar su solicitud de levantamiento de la medida de protección demuestra que es preciso que el Estado inicie una campaña masiva para que las entidades financieras negocien con las personas en situación de desplazamiento la manera en que cumplirán sus obligaciones, teniendo en cuenta sus capacidades reales de solventar la obligación; y que además intervenga para evitar el uso de mecanismos de presión por parte de entidades financieras sobre la población en situación de desplazamiento.

4. Comentarios finales y recomendaciones

Como ha sido defendido en este concepto, las medidas de protección jurídica de bienes de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento cumplen con un objetivo primordial dentro del contexto colombiano. Estas medidas, además, son restricciones legítimas y proporcionadas a la facultad de disposición de los bienes, pues permiten ejercer medidas excepcionales y transitorias de protección y de prevención del desplazamiento y del despojo.

El caso que hoy estudia la Corte presenta una buena oportunidad para que la Corte reitere la importancia de dichas medidas y llame la atención a las autoridades no solo para su correcta aplicación, sino además para que adopten medidas que busquen su fortalecimiento.

En cuanto a la correcta y oportuna aplicación de las medidas, como se desarrolló en este concepto, todavía hoy se observan falencias en las instituciones del Sistema Nacional de Protección de Bienes para las declaratorias, la inscripción de las mismas, y para el desarrollo de criterios coherentes y consistentes a nivel nacional, respecto de las causales de levantamiento de las medidas colectivas de protección. Si bien las medidas de protección han constituido una barrera importante para la prevención del despojo, la Corte ha verificado que se han creado nuevas formas de despojo que buscan burlar las medidas de protección propiciando su levantamiento por parte de los CAIPD. La presión económica por las deudas asumidas por la población desplazada es una de ellas. En este contexto, la Corte Constitucional podría hacer un llamado a las autoridades nacionales correspondientes para que aclaren los criterios de levantamiento y prohíban el levantamiento de medidas que permitan estas prácticas.

Por ejemplo, la experiencia de algunas instituciones del sistema de protección de bienes muestra que para proteger la inversión que el Estado ha hecho en años anteriores con el objetivo de lograr una mejor distribución de la tierra en zonas como los Montes de María, y evitar que las transacciones autorizadas sean incompatibles con disposiciones legales como las de la Ley 160 de 1994⁴⁰, es conveniente que los CAIPD estudien la

⁴⁰ Uno de los objetivos de esta ley, como lo expresa su artículo 1, era el de *“reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los*

posibilidad de crear mesas de sustanciación para verificar la plena voluntariedad de las transacciones⁴¹ y realizar un control de legalidad sobre las solicitudes de enajenación que se le presenten, cuando estas solicitudes adquieran un carácter masivo y sistemático⁴². Para el estudio de estas solicitudes los Comités podrían valerse de la Guía de Enajenación⁴³ elaborada por el Proyecto Protección de Tierras, la cual ha sido utilizada ya por la Mesa de Sustanciación en el caso de Montes de María.

De la misma manera, esta situación demuestra que la prevención del desplazamiento y del despojo, así como la ruta para una posible restitución de los bienes abandonados o despojados, se ve seriamente limitada debido a los pasivos asumidos por la población desplazada, principalmente para la adquisición de los predios o para su producción. En razón de ello, la Corte podría aprovechar la oportunidad para exhortar a las autoridades correspondientes para que, en ejercicio de sus responsabilidades de atención y reparación a las víctimas de esta grave violación, diseñen e implementen un programa de saneamiento de pasivos que subsane de manera general esta situación.

De la Corte, atentamente,

minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional". Para lograr este objetivo la ley contempló, entre otras medidas, la titulación de baldíos de la nación estableciendo topes a su extensión máxima con la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (USF). Para evitar una concentración de la tierra posterior que significara un retroceso en el esfuerzo del invertido por el Estado para reformar la estructura agraria, en su artículo 71 la ley estableció que: "*Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva [del INCODER] para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulas las transacciones o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar*"

⁴¹ Entre los elementos de la plena voluntariedad de las transacciones se encuentra la verificación de que no se configure un vicio de consentimiento inducido por un estado de necesidad que anule la validez del contrato, puesto que, como lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia, la fuerza o violencia como vicio del consentimiento necesario para que una obligación sea válida, según lo establecido por el Código Civil, incluye "*el aprovechamiento del temor o estado de necesidad de la víctima, cualquiera sea su causa, para el logro de ventajas económicas excesivas, aunque estas no alcance el límite a partir del cual se configura la lesión enorme*". Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de Agosto 13 de 1969.

⁴² La competencia del CAIPD para realizar este control de legalidad se desprende del artículo 1 del decreto 2007 de 2001, donde se le asigna la función de "*proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales*". Dentro de estos actos arbitrarios se encuentra la realización de transacciones sobre los bienes de los desplazados cuya invalidez es manifiesta según lo establecido por la ley, y que el CAIPD mal haría en autorizar, pues como toda autoridad administrativa, está sujeta a que sus actuaciones se conformen a lo que la ley, entendida integralmente, le ordena. Es en este sentido que debe interpretarse la facultad que el artículo 4 del decreto 2007 de 2001 le asigna al CAIPD de autorizar las solicitudes de enajenación de los bienes inmuebles cubiertos por la declaratoria de desplazamiento o de riesgo inminente del mismo.

⁴³ Esta Guía contiene una serie de criterios como los aquí mencionados que los CAIPD deben tener en cuenta para que las autorizaciones de enajenación que les compete realizar sean compatibles con la ley y no vayan en contravía de los objetivos que el ordenamiento jurídico le ha asignado a los mecanismos de protección de bienes inmuebles de la población desplazada.

Rodrigo Uprimny Yepes
C.C. No. 79.146.539 de Usaquén
Director
Centro de Estudios Dejusticia

Luz María Sánchez Duque
C.C. No. 30.233.501 de Manizales
Investigadora
Centro de Estudios Dejusticia

Nelson Camilo Sánchez León
C.C. No. 11.203.155 de Chía
Investigador
Centro de Estudios Dejusticia

Aura Patricia Bolívar Jaime
C.C. No. 52.966.152 de Bogotá
Investigadora
Centro de Estudios Dejusticia

Sergio Raúl Chaparro Hernández
C.C No. 1.020.733.030 de Bogotá
Investigador
Centro de Estudios Dejusticia