

Sentencia T-699A/11

Referencia: expediente T-2710255

Acción de tutela instaurada por Gilberto Antonio Medina Arrieta contra el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de Bolívar.

Magistrado Ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

En trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil- Familia, con ocasión de la acción de tutela iniciada por el ciudadano Gilberto Antonio Medina Arrieta contra el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de Bolívar.

I. ANTECEDENTES.

El accionante impetra acción de tutela por la supuesta vulneración del derecho al debido proceso que habría tenido lugar por la respuesta negativa de la entidad demandada a las solicitudes presentadas por él, en nombre propio y en representación de otros propietarios de bienes rurales localizados en la vereda Tacaloa, jurisdicción del municipio Carmen de Bolívar (Bolívar), con el fin de obtener la autorización para transferir el dominio de esos bienes. Los hechos que fundamentan la demanda serán relacionados de manera sintética a continuación:

1. Hechos:

1. En atención a los mandatos de los artículos 7° y 8° de la Ley 367 de 1997 así como el 29 y siguientes del Decreto 2569 de 2000¹ la gobernación de Bolívar, mediante Decreto N° 15 de 1998, creó el Comité Departamental para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia como organismo encargado de apoyar y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.²
2. Mediante Resolución N° 01 del 3 de octubre de 2008³ el Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada, en uso de las facultades reconocidas a su cargo por los artículos 7° de la Ley 387 de 1997 y 128 de la Ley 1152 de 2007, declaró la zona baja del municipio de El Carmen de Bolívar en inminencia de riesgos de nuevos fenómenos de desplazamiento. Textualmente se resolvió, entre otras cosas:

*“Artículo primero. Declarar, [sic] en inminencia de riesgo de nuevos fenómenos de desplazamiento por las tensiones interiores originadas por la compraventa masiva e indiscriminada de tierras, en la zona baja del Municipio del Carmen de Bolívar, por los hechos y razones expuestos en la parte motiva de estas [sic] resolución, veintidós (22) veredas y corregimientos del Municipio de El Carmen de Bolívar – Bolívar, las que son: Hato Nuevo, Cocuelo, Km. 25, San Rafael, Caño Negro, La Unión Fredonia, Reforma, Mandatu, Santa Rita, Villa Amalia y El Salado (...)”*⁴

Asimismo, se dispuso comunicar tal determinación al Registrador de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, el director Territorial del INCODER de Bolívar, la Unidad Nacional de Tierras Rurales, los Notarios Públicos del Circulo Notarial de El Carmen y la Superintendencia de Notariado y Registro para que hicieran lo propio en cuanto a la prohibición de enajenar o efectuar cualquier acto de transferencia de derechos sobre predios ubicados en la zona protegida sin que hubiese autorización por parte del Comité.⁵

¹Artículo 29 del Decreto 2569 de 2000: “CREACION DE LOS COMITES. Los alcaldes municipales, distritales y los gobernadores, crearán los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en los términos y para los fines previstos en el artículo 7o. de la ley 387 de 1997 y el presente decreto.” En cuanto a las funciones de estos Comités, el artículo 31 de este mismo decreto define que “en ejecución de las acciones jurídicas y asistenciales que les atribuye la Ley 387/97, los Comités municipales, distritales y departamentales para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, desarrollarán funciones en prevención del desplazamiento forzado y en atención integral de la población desplazada.”

² Folio 13, cuaderno 2.

³ Folios 15 a 22, cuaderno 2.

⁴ Folio 19, cuaderno 2.

⁵ Folios 20 y 21, cuaderno 2.

3. El día 16 de diciembre de 2008 el actor presentó ante el Comité, en nombre suyo y de otros propietarios⁶, *“quien[es] [le] autoriza[ron] venderlo[s] por no encontrarse en estos momentos viviendo en la zona (...)”*⁷, sendas solicitudes de autorización de enajenación de los respectivos bienes cobijados por aquella medida de protección. En todos los escritos, salvo el presentado por el accionante a nombre propio, cada uno de los interesados advirtió que *“esta venta se realiza libre de presión, además que no contamos con los recursos para continuar trabajando la tierra. Para tales efectos estoy anexando a la presente solicitud formulario diligenciado con los documentos requeridos.”*⁸ Adicionalmente el actor expuso en el escrito de tutela en relación con los argumentos para la solicitud: *“decidimos de común acuerdo y sin presión alguna vender nuestras parcelas, de las cuales le debemos ni un peso al INCORA, hoy INCODER, por los siguientes motivos: a. No queremos seguir trabajando esas tierras debido a que todos nosotros después del desplazamiento hemos realizado nuestras vidas en lugares distintos, inclusive la mayoría de nosotros ya no nos dedicamos al campo sino a otras actividades distintas, b. El estado Colombiano nos abandono [sic] y no nos ha entregado ningún tipo de ayuda o apoyo para que retornemos y c. Queremos vender para pagar la deuda a COVINOC y ver la posibilidad de recuperar algo de dinero, de lo*

⁶ De acuerdo con los escritos que obran en el expediente de tutela, los sujetos interesados en la autorización para la enajenación de los predios, hecha por intermedio del actor, son:

1. José de la Cruz Mena Salazar.
2. Abel Enrique Medina Castro.
3. Alfonso Eliver Aragón Gualdrón.
4. Moisés Enrique Pérez Vásquez.
5. Adolfo Antonio Rivas Herrera.
6. Alfonso Carmelo Catalán Tapia.
7. Heber Alberto Olivera Arroyo.
8. Héctor Abel Pérez Medina.
9. Álvaro José Torres Tapia.
10. Julio César Torres Tapia.
11. Juan Pablo Lamadrid García.
12. Gilberto Antonio Medina Torres.
13. José Gill Herrera Ortiz.
14. Wiston Enrique Medina Mont.
15. Humberto Rafael Yepes Tapia.
16. Incolaza del Socorro Castro Guerra.
17. Manuel Salvado Guerra Pérez.
18. Carlos Guillermo Martínez Urrueta.
19. Marcos Manuel Medina Castro.
20. José de Jesús Medina Miranda.
21. espíritu Santo Ochoa Guerra.
22. Andrés Manuel Díaz Atencio.
23. Dagoberto Jiménez Méndez.
24. Carmelo de Jesús Arias Arias.
25. Zuñidla Esther Arrieta Medina.
26. Carlos Ramiro Medina Arrieta
- 27.

⁷ Estos bienes fueron adjudicados por el Instituto colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. Folios 10 a 36, cuaderno 6.

⁸ Ibidem.

contrario nos rematan las parcelas y lo perdemos todo, es mas [sic] ya recibimos el 50% del valor de nuestras tierras de parte del comprador y pagamos las deudas, ahorra [sic] no nos entregan el 50% restante porque ni podemos firmar las escrituras por la protección que tienen las tierras.”⁹

Igualmente, en la mayoría de los casos fueron adjuntadas copias de los respectivos certificados de libertad y tradición en los que aparecía la anotación de la medida de prohibición de enajenación o cualquier acto de transmisión del dominio en relación con dichos bienes, en concordancia con la Ley 1152 de 2007.

4. Mediante Resolución N° 001 de febrero de 2009 la Gobernación de Bolívar resolvió la conformación de una “*Comisión de Sustanciación de Peticiones formuladas por los propietarios de predios cobijados con la Resolución N° 001 de 3 octubre de 2008, integrada por abogados adscritos a Acción Social, Defensoría del Pueblo, Comisión de Reparación, Secretaría del Interior, e INCODER*”¹⁰ a fin de dar pronta respuesta a la multiplicidad de solicitudes relacionadas con inmuebles localizados en la zona.
5. Mediante resoluciones fechadas el día 11 de febrero de esa misma anualidad, el presidente del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada respondió en sentido negativo a las solicitudes presentadas con fundamento en los siguientes argumentos: i) los poderes con base en los cuales fueron diligenciadas las solicitudes fueron suscritos en fecha anterior a la de la emisión de la resolución 01 de 3 de octubre de 2008, que declaró la zona en la que se localizan los bienes en cuestión como una extensión en riesgo de nuevos desplazamientos y ordenó la fijación de las medidas de protección; ii) en algunos casos se exhortó a los interesados a aclarar alguna anotación hecha en el folio de matrícula en relación con la caducidad administrativa; e igualmente iii) se requirió la aclaración de ciertas anotaciones en cuanto a determinados embargos a favor de la Caja Agraria.¹¹
6. Saneadas estas irregularidades, en abril de 2009 fue entregada al Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada la documentación requerida. Frente a este nuevo intento el actor obtuvo respuesta a finales de esa anualidad por medio de oficios en los cuales las solicitudes fueron denegadas por adolecer de los requisitos exigidos en los artículos 20, 39 y 40 de la Ley 160 de 1994. Estas resoluciones

⁹ Folio 2, cuaderno 6.

¹⁰ Folio 13, cuaderno 2.

¹¹ Folios 83 a 111, cuaderno 6.

serán relacionadas a continuación con la mención del número; la fecha de expedición; el nombre del solicitante; el nombre de el o los propietarios, las razones que se alegan para justificar el deseo de enajenar; en cada caso, el nombre de la persona que aparece como interesa en adquirir el inmueble; y finalmente el folio del expediente de tutela en el que se encuentra ubicado el respectivo acto administrativo:

N°	RES.	FECHA	SOLICITANTE	PROPIETARIO	RAZONES VENTA	INTERESADO COMPRA
1	108	11/08/2009	Gilberto Medina	José Gil Herrera Ortiz	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
2	49	05/11/2009	Gilberto Medina	Carlos Guillermo Martínez Urueta	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
3	110	11/08/2009	Gilberto Medina	Julio Cesar Torres Tapia	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
4	111	11/08/2009	Gilberto Medina	Manuel Salvador Herrera Sierra	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
5	109	11/08/2009	Gilberto Medina	Juan Pablo Lamadrid García	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
6	155	26/08/2009	Gilberto Medina	Alfonso Catalán Tapia	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
7	88	No legible	Gilberto Medina	Adolfo Antonio Rivas Herrera		
8	112	11/08/2009	Gilberto Medina	Moisés Enrique Pérez Vásquez	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
9	130	25/08/2009	Gilberto Medina	Dagoberto Jimenez Mendez	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
10	118	11/08/2009	Gilberto Medina	Wiston Enrique	“No tiene	

				Medina Mont	interés en seguir con la propiedad”	
11	133	25/08/2009	Gilberto Medina	Yarledys del Carmen Lambraño	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa
12	135	25/08/2009	Gilberto Medina	Segunda Herrera Márquez	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa
13	90	05/08/2009	Gilberto Medina	Espiritu Santo Ochoa Guerra	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
14	47	05/08/2009	Gilberto Medina	Alfonso Eliver Aragón Gualdrón	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
15	157	26/08/2009	Gilberto Medina	Heber Alberto Olivero Arroyo	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
16	122	25/08/2009	Gilberto Medina	Marcos Manuel Medina Castro	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
17	164	28/08/2009	Gilberto Medina	José de Jesús Medina Miranda	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
18	NL	25/08/2009	Gilberto Medina	Gilberto Medina Arrieta	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
19	129	25/08/2009	Gilberto Medina	Zunilda Esther Arrieta Medina	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
20	95	No legible	Gilberto Medina	Gilberto Antonio Medina Torres	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
21	94	05/08/2009	Gilberto Medina	Carmelo Jesús Arias Tapia	“No tiene interés en	

					seguir con la propiedad”	
22	51	05/08/2009	Gilberto Medina	Andrés Manuel Díaz Atencio		
23	50	No legible	Gilberto Medina	Nicolasa del Socorro Castro	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
24	113	05/08/2009	Gilberto Medina	Teófilo Segundo Herrera Márquez	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
25	77	25/08/2009	Gilberto Medina	Abel Enrique Medina Castro		
26	141	25/08/2009	Gilberto Medina	Yarledis Yepez Leguia y Miladys Yepez Leguia	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
27	140	25/08/2009	Gilberto Medina	Alejandro Arnulfo y Guillermo Salazar Benavides	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa
28	134	25/08/2009	Gilberto Medina	Diva Rosa Meza Ortíz	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
29	52	05/08/2009	Gilberto Medina	José de la Cruz Mena Salazar	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Agropecuaria Tacaloa S.A.
30	89	05/08/2009	Gilberto Medina	Álvaro José Torres Tapias	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	
31	48	05/08/2009	Gilberto Medina	Humberto Rafael Yepez Tapia	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	Invercampo
32	93	11/08/2009	Gilberto Medina	Carlos Ramiro Medina Arrieta	“No tiene interés en seguir con la propiedad”	

En la totalidad de las resoluciones referidas se arguyó, como razón para la negativa, el incumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 20, 39 y 40 de la Ley 160 de 1994 -*“por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*-, que fue derogada por la Ley 1152 de 2007 declarada inexecutable, a su vez, mediante sentencia C-175 de 2009. Así mismo, en la parte resolutive de cada una de esas resoluciones se incluyó la previsión expresa de que *“contra el contenido del presente acto administrativo procede el recurso de reposición.”*

A juicio del actor esta respuesta incurre en una irregularidad en vista de que *“a la fecha de iniciación de sus trámites administrativos estaba en vigencia la Ley 1152 de 2007, la cual solo [sic] fue declarada inexecutable por la Corte el día 18 de marzo de 2009 (...)”*¹²

7. El actor solicitó la reposición de estos actos administrativos, recurso que fue resuelto mediante resoluciones en las que se sostenía la negativa bajo el entendido de que *“revisada la documentación que el peticionario acompañó a la[s] solicitud[es], se observa que la[s] misma[s] adolece[n] [sic] del cumplimiento del trámite previo ante el INCODER, conforme a lo establecido en los artículos 20, 39 y 40 de la Ley 160 de 1994.”*¹³
8. En contra de esa afirmación el demandante arguye que *“en fecha 15 de julio de 2009 se les informa que se había realizado el trámite [sic] ante INCODER, en el cual se les ofertaba, para darle cumplimiento a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994 y además se les anexo [sic] al mencionado escrito la respuesta dada por INCODER, en la cuál [sic] establecen que actualmente no se encuentran en posibilidad de adquirir o realizar compra directa de predios debido a que no dispone de los recursos suficientes para ello, por lo tanto, la institución no podrá ejercer la opción de compra establecida en la mencionada Ley.”*¹⁴ Por tal razón, el accionante alega que la respuesta negativa, bajo el supuesto de la falta de cumplimiento del trámite ante el INCODER, configura una vulneración del derecho al debido proceso.

2. Petición:

El actor pretende la salvaguarda del derecho al debido proceso para cuya materialización demandada que, de un lado, *“se ordene al señor ORLANDO*

¹² Folio 34, cuaderno 2.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

PERIÑAN FLOREZ, en su calidad de Presidente del Comité Departamental de Atención de Atención [sic] a la Población Desplazada de Bolívar, o quien haga sus veces al momento de la notificación, se sirva autorizar la enajenación de los predios rurales de nuestra propiedad”¹⁵, y de otra parte, se exhorte a las autoridades competentes a “*investigar la conducta omisiva del señor Presidente del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada de Bolívar, ORLANDO PERIÑAN FLOREZ, con miras a determinar la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar.*”¹⁶

3. Contestación:

En su escrito de contestación el Comité demandado replicó que la valoración de la solicitud elevada por el actor se hizo con base en el mandato del artículo 4° del Decreto 2007 de 2001, que obliga a quienes estén interesados en transferir el dominio de bienes ubicados en zonas declaradas como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, a obtener la autorización del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En este sentido se sostuvo literalmente que “*en el ejercicio del estudio de la solicitud de autorización de enajenación se encontró que el predio fue objeto de reforma agraria, y por ello se debía abordar el análisis a la luz de los regulado por las leyes en materia agraria (...)*”¹⁷ En particular, se dio aplicabilidad al artículo 40 de la Ley 160 de 1994, que en su numeral 5° dispone: “*en ningún caso un titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar.*”¹⁸ De manera consecuente, la norma señala que “*la violación de esta prohibición es causal de caducidad.*”¹⁹

Se sostuvo entonces, en cuanto al supuesto cumplimiento del trámite ante el INCORA que, de conformidad con memorial suscrito por el actor en mayo de 2009, éste únicamente ofreció la primera opción de compra a esa entidad, es decir, que “*cumplió de manera parcial con los requisitos legales.*”²⁰, toda vez que a pesar de lo preceptuado en el artículo 40 de la referida ley 160 de 1994, la sociedad AGROPECUARIA TACALOA S.A. “*era futuro [sic] adquirente*

¹⁵ Folio 8, cuaderno 6.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Folio 6, cuaderno 2.

¹⁸ Op. Cit., folio 6 del cuaderno 2. El numeral 5° del artículo 40 de la Ley 160 de 1994 reza:

“En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad.

Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria.”

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Op. Cit., folio 6.

*de varias Unidades Agrícolas Familiares, las cuales igualmente reposan en esta oficina, y sirvieron de base para el estudio de la autorización de enajenación solicitada, y que coinciden con las personas que el señor Gilberto enuncia como apoderado [sic] para la venta en la presente tutela, motivo por el cual el Comité toma la decisión a través de la Resolución 076 de 2009.”*²¹ Lo que significa, de acuerdo con la interpretación de la entidad demandada, que si bien el actor cumplió con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley en cuestión al dirigirse al INCODER, no satisfizo lo ordenado en el artículo 40 de la misma, que veda la posibilidad de que un solo titular detente el dominio, posesión o tenencia de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar.

Adicionalmente se afirmó que: *“lo que se pretende con la presente acción de tutela es que AGROPECUARIA TACALOA S.A., sea el comprador de varias Unidades Agrícolas Familiares, lo cual está prohibido expresamente por el artículo 40 de la Ley 160 de 1994, la cual buscó evitar la concentración de riquezas en manos de los latifundistas, que es un [sic] últimas lo que cumple la función social de la propiedad, y más aun cuando a la luz de los fallos de la Corte Constitucional, se ha identificado a la población vulnerable como merecedora de las más altas garantías y protecciones por parte del Estado, representado en esta oportunidad por el Comité de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que sabiamente ha propugnado por la protección de los campesinos de la zona baja de El Carmen de Bolívar.”*²²

En cuanto a la supuesta violación del derecho a la igualdad se sostuvo que, de acuerdo con reiterados pronunciamientos de este Alto Tribunal, la realización de un juicio de igualdad requiere, por parte del demandante, la especificación de los supuestos fácticos que, a su juicio, configuran un trato discriminatorio, carga no satisfecha en el proceso de la referencia. En términos literales se replicó: *“(…) [s]i en el presente caso al Juez de Tutela no se le ha manifestado sumariamente la actuación con la cual ha de comparara [sic] el trato acusado como desigual, ¿Cómo [sic] podrá el Juez hacer la comparación de los hechos para determinar la existencia del trato desigual-tertium comparationis?, motivo por el cual solicitamos a usted no acceder a lo solicitado por el accionante, por improcedente (…)”*²³

En atención a todo lo anterior, la entidad demandada *“solicit[ó] no acceder a lo solicitado por el accionante.”*²⁴

4. Medios de prueba más relevantes que obran en el expediente de tutela.

- Certificado emitido el día 10 de febrero de 2010 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Carmen de Bolívar en relación

²¹ Ibidem.

²² Folio 7, cuaderno 2.

²³ Folio 8, cuaderno 2.

²⁴ Folio 9, cuaderno 2.

con el bien rural identificado con la matrícula N° 062-15371 de propiedad del señor Gilberto Antonio Medina Arrieta en el que consta una anotación fechada el 16 de octubre de 2008, hecha por orden del Comité Departamental de Atención Integral a la Población en situación de desplazamiento de Cartagena en cuanto a la *“prohibición de enajenar o transferir derechos sobre bienes conforme a lo previsto en la Ley 1152 de 2007”*, como medida cautelar que pesa sobre dicho inmueble. (folios 10 y 11, cuaderno 2)

- Copia de la Resolución N° 001 de 2009 dictada por el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada por la Violencia por medio de la cual se resolvió: *“confórmese una Comisión de Sustanciación de Peticiones formuladas por los propietarios de predios cobijados con la Resolución N° 001 de 3 de octubre de 2008, integrada por abogados adscritos a Acción Social, Defensoría del Pueblo, Comisión de Reparación, Secretaría del Interior, e [sic] INCODER.”* (folio 13, cuaderno 2)
- Copia de la respuesta dada al señor Gilberto Antonio Medina Arrieta en junio de 2009 por parte de la Directora Territorial del Incoeder Bolívar en la que se le informa la imposibilidad *“de readquirir o realizar compra directa de predios debido a que no dispone de los recursos suficientes para ello.”* (folio 14, cuaderno 2)
- Copias de las resoluciones previamente anotadas por medio de las cuales son resueltas de manera negativa las solicitudes de autorización de la enajenación presentadas por el actor a nombre propio y de otros propietarios.

5. Sentencias objeto de revisión.

i) Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito del Carmen de Bolívar.

Mediante fallo proferido el día veintitrés (23) de febrero de 2010, el Juez Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar resolvió tutelar los derechos invocados por el actor y, en consecuencia, *“conminar al COMITÉ DEPARTAMENTAL DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DE BOLÍVAR, para que inmediatamente levante las restricciones intervencionistas que han impedido que el accionante señor GILBERTO MEDINA ARRIETA negocie de manera libre y de conformidad con las leyes del mercado las propiedades rurales de propiedad de los señores HUMBERTO RAFAEL YEPEZ TAPIA, ANDRES MANUEL DIAZ ATENCIO, ALFONSO CATALÁN TAPIA, MARCOS MANUEL MEDINA CASTRO, HECTOR ABEL PEREZ MEDINA, CARLOS MANUEL MARTÍNEZ*

URUETA, GILBERTO ANTONIO MEDINA TORRES, CARMELO DE JESUS ARIAS TAPIA, JOSÉ GIL HERRERA ORTIZ, HEBER OLIVERA ARROYO, ESTIRITU SANTOS OCHOA GUERRA, DAGOBERTO JIMENEZ MENDEZ, JUAN PABLO LAMADRID GRACÍA, CARLOS RAMIRO MEDINA ARRIETA, WISTÓN ENRIQUE MEDINA MON, MANUEL SALVADOR HERRERA PEREZ, JULIO CESAR TORRES TAPIA, ADOLFO ANTONIO RIVAS HERRERA, TEÓFILO SEGUNDO HERRERA MÁRQUEZ, MOISES ENRIQUE PEREZ VÁSQUEZ, ZUNILDA ESTHER ARRIETA MEDINA, ALVARO JOSÉ TORRES TAPIA, JOSÉ DE JESUS MEDINA MIRANDA, ALEJANDRO ARNULFO Y GUILLERMO SALAZAR BENAVIDES, MERCEDES ELENA TORRES TAPIA, SEGUNDA HERRERA MARQUEZ, DIVA ROSA MESA ORTÍZ, YARLEDIS DEL CARMEN LAMBRAÑO MON, YARLEDYS Y MYLADIS PEREZ LEGUIA, SANDRA MARCELA YEPEZ TORRES, EMIRO RAFAEL YEPEZ TORRES Y JUANA DE DIOS TORRES BELTRÁN, NICOLASA CASTRO GUERRA, ALFONSO ARAGÓN GUALDRÓN, ELIAS ALFONSO Y YOSMAN URUETA SANCHEZ Y JOSÉ DE LA CRUZ MENA, quienes le dieron poder para solicitar el permiso de enajenación ante el comité; so pena de incurrir en desacato por la omisión.”²⁵

Textualmente se sostuvo: “*tendiendo en cuenta la situación de las personas que pretenden vender sus parcelas, se tiene que la negativa por parte de la entidad accionada, a conceder permiso al accionante para venderlas, genera en los desplazados propietarios un detrimento en su calidad de vida, pues como se ha dicho, estos señores corren el riesgo de que las mismas sean rematadas por la entidad ejecutante en los procesos ejecutivos que cursan en su contra.*”²⁶

Bajo ese entendido se concluyó que “*los accionantes se encuentran en inminente riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, lo que permite que la acción de tutela sea el mecanismo idóneo para encontrar el amparo de sus derechos fundamentales en caso de que estén siendo vulnerados por parte del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada de Bolívar, además porque no existen otros mecanismos ordinarios de defensa judicial para tratar el caso sub examine.*”²⁷

En cuanto a la alegada violación del derecho al debido proceso se efectuó un análisis en relación con los términos exigidos por el Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a este tipo de peticiones. En atención a ello se determinó la vulneración del debido proceso en vista de que “*(...) la accionada no tuvo en cuenta los términos legales establecidos para emitir la respuesta de la solicitud y mucho menos para informarle al solicitante la imposibilidad de atender su solicitud de acuerdo a lo pretendido por falta de*

²⁵ Folio 41, cuaderno 2.

²⁶ Folio 36, cuaderno 2.

²⁷ Ibidem.

algunos requisitos.”²⁸ Más adelante se agregó: “este despacho estima que desde la fecha de presentación de la solicitud hasta la fecha de declaratoria de inexequibilidad de la ley 1152 de 2007, esto es el día 18 de marzo de 2009, transcurrió un término bastante razonable para resolver la cuestión planteada, por tanto los perjuicios ocasionados por la negligencia de la entidad accionada para resolver la solicitud de permiso para vender, no puede recaer en cabeza del accionante.”²⁹

Así mismo considero el *aquo* que de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente de tutela, los actores habían cumplido a cabalidad con el requisito de agotar el trámite previo ante INCODER, actuación que resultó infructuosa debido a que la entidad “no se encontraba en posibilidad de adquirir o realizar compra directa de predios debido a que no disponia [sic] de los recursos suficientes para ello.”³⁰

ii) Impugnación.

Una vez proferida la sentencia de primera, la entidad demandada allegó escrito de impugnación reiterando los argumentos fácticos y jurídicos que sustentaban la tutela, ante lo cual la parte actora presentó un memorial el día 08 de marzo de 2008 aduciendo que el mismo había sido radicado de manera extemporánea.³¹

Mediante auto de sustanciación proferido el día 8 de marzo de 2010, el Juzgado Promiscuo del Circuito del Carmen de Bolívar, con el propósito de esclarecer el asunto sobre la temporalidad de la impugnación de la referida sentencia, ordenó “oficiar por secretaria [sic] a la empresa de mensajería Servientrega de El Carmen de Bolívar y Cartagena de Indias, para que se sir[vieran] enviar **URGENTEMENTE** a este Juzgado y con destino a esta acción de tutela, copia de la guía de recibido por medio de la cual el Dr. ORLANDO PERIÑAM FLOREZ, recibió el oficio N°. 0440 de fecha 24-02-2010 enviado por EL JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR el día 25-02-2010, Numero de Guía Remitente 7 **146949826**, o en su defecto se sirva certificar el día y la hora en que fue recibido dicho oficio por su destinatario.”³²

Atendida la orden del juzgado en cuestión, la gerencia de la empresa de mensajería remitió al despacho el oficio N°0616 de marzo 11 de 2010 a través del cual se remitieron copias de sendas certificaciones de recibo en las que consta que la notificación se surtió, ante la Gobernación de Bolívar, el día 02

²⁸ Folio 38, cuaderno 2.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Folio 39, cuaderno 2.

³¹ Folio 51, cuaderno 2.

³² Folio 53, cuaderno 2.

de marzo de 2010.³³ Con base en ese documento como medio probatorio, mediante auto interlocutorio proferido el día 12 de marzo de 2010 por el pluricitado juzgado, se determinó que la impugnación fue presentada en tiempo y, por ende, se dispuso *“conceder el recurso de apelación en contra de la sentencia de tutela, proferida por este juzgado, dentro de la presenta acción de tutela de fecha 23 de febrero de 2010, para ante la Sala Civil Familia del Honorable Tribunal Superior de distrito judicial de Cartagena Bolívar al magistrado que se encuentre en turno, en consecuencia remítase el proceso a la oficina judicial para efectos del reparto correspondiente.”*³⁴

iii) Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil- Familia.

La Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena revocó la sentencia del 23 de febrero de 2010, y en su lugar niega por improcedente el amparo de tutela invocado por el accionante por cuanto considera que el señor Gilberto Medina Arrieta cuenta con otros medios de defensa, ya que lo que busca es contradecir actos administrativos que rechazan la pretensión de enajenar bienes que se encuentran a su nombre; indica la instancia que los medios de defensa adecuados en este caso son el agotamiento de la vía gubernativa y posteriormente las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; en cuanto a la procedencia de la acción de tutela como medio transitorio para evitar perjuicio irremediable encuentra la instancia que se está ante la ausencia de prueba que evidencie tal perjuicio irremediable.

Con referencia al argumento del accionante de la violación al debido proceso argumenta la Sala que no se configura ya que frente a las solicitudes efectuadas por el señor Medina Arrieta, se les dio el trámite correspondiente.

Mediante auto de fecha de 14 de mayo de 2010 la referida Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena resolvió no acceder a la solicitud de aclaración impetrada por la parte accionada por cuanto no se omitió resolver ninguno de los extremos de la litis puestos en consideración por la Sala.

6. Actuaciones surtidas en sede de revisión.

El día 25 de octubre de 2010 el Magistrado Sustanciador expidió un auto de pruebas por medio del cual se preceptuó:

“Primero: Ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se oficie a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de El Carmen de

³³ Folios 66 a 68, cuaderno 2.

³⁴ Folio 6, cuaderno 2.

Bolívar (Bolívar) a fin de que remita a este Despacho, en el término de tres días hábiles siguientes a la notificación del presente auto, copias recientes de los certificados de libertad y tradición correspondiente a los inmuebles ubicados en la zona baja del Municipio del Carmen de Bolívar -constituida por las veredas y corregimientos de: Hato Nuevo, Cocuelo, Km. 25, San Rafael, Caño Negro, La Unión Fredonia, Reforma, Mandatu, Santa Rita, Villa Amalia y El Salado -propiedad de los ciudadanos cuyos nombres serán relacionados seguidamente:

<i>1. Jose Gil Herrera Ortiz</i>
<i>2. Carlos Guillermo Martinez Urueta</i>
<i>3. Julio Cesar Torres Tapia</i>
<i>4. Manuel Salvador Herrera Sierra</i>
<i>5. Juan Pablo Lamadrid García</i>
<i>6. Alfonso Catalán Tapia</i>
<i>7. Adolfo Antonio Rivas Herrera</i>
<i>8. Moises Enrique Pérez Vásquez</i>
<i>9. Dagoberto Jimenez Mendez</i>
<i>10. Wiston Enrique Medina Mont</i>
<i>11. Yarledys del Carmen Lambraño</i>
<i>12. Segunda Herrera Márquez</i>
<i>13. Espiritu Santo Ochoa Guerra</i>
<i>14. Alfonso Eliver Aragón Gualdrón</i>
<i>15. Heber Alberto Olivero Arroyo</i>
<i>16. Marcos Manuel Medina Castro</i>
<i>17. Jose de Jesus Medina Miranda</i>
<i>18. Gilberto Medina Arrieta</i>
<i>19. Zunilda Esther Arrieta Medina</i>
<i>20. Gilberto Antonio Medina Torres</i>
<i>21. Carmelo Jesus Arias Tapia</i>
<i>22. Andrés Manuel Diaz Atencio</i>
<i>23. Nicolasa del Socorro Castro</i>
<i>24. Teófilo Segundo Herrera Marquez</i>
<i>25. Abel Enrique Medina Castro</i>
<i>26. Yarledis Yepez Leguia</i>
<i>27. Miladys Yepez Leguia</i>
<i>28. Alejandro Arnulfo Salazar Benavides</i>
<i>29. Guillermo Salazar Benavides</i>
<i>30. Diva Rosa Meza Ortíz</i>
<i>31. José de la Cruz Mena Salazar</i>
<i>32. Álvaro José Torres Tapias</i>
<i>33. Humberto Rafael Yepez Tapia</i>
<i>34. Carlos Ramiro Medina Arrieta</i>

35. <i>Carlos Manuel Martínez Urrueta</i>
36. <i>Gilberto Medina Arrieta</i>
37. <i>Abel Enrique Medina Castro</i>
38. <i>Héctor Abel Pérez Medina</i>
39. <i>Mercedes Elena Torres Tapia</i>
40. <i>Sandra Marcela Yopez Torres</i>
41. <i>Emiro Rafael Torres</i>
42. <i>Juana de Dios Torres Beltrán</i>
43. <i>Elías Alfonso Urrueta Sánchez</i>
44. <i>Yosman Urrueta Sánchez</i>

Segundo. Ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se oficie al Comité de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de Bolívar (Cartagena, Gobernación de Bolívar, piso 1°) para que, en el término de tres días hábiles siguientes a la notificación del presente auto, remita a este Despacho copia de las resoluciones emitidas en el trámite de las peticiones de autorización de enajenación o transferencia de derechos de inmuebles ubicados en zona protegida como patrimonio de población desplazada, iniciados por el ciudadano Gilberto Medina Arrieta a nombre suyo y de los ciudadanos cuyos nombres fueron relacionados en el numeral primero de la parte resolutive de este auto.

Tercero. Ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se oficie al INCODER Bolívar para que, en el término de los tres días siguientes a la notificación de la presente sentencia, informe a este Despacho sobre la naturaleza de los bienes inmuebles de propiedad de los ciudadanos cuyos nombres aparecen relacionados en el numeral primero de la parte resolutive de este auto, en particular, si estos inmuebles fueron adjudicados por esta entidad a dichas personas en calidad de víctimas del desplazamiento forzado y si existe o existió alguna deuda por ese concepto.

Cuarto. Ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se oficie al Consejo Superior de la Judicatura para que, en el término de tres días hábiles siguientes a la notificación del presente auto, informe a este Despacho Judicial sobre el hecho de si el señor Gilberto Medina Arrieta, identificado con la cédula de ciudadanía número 12.590.194 de Plato (Magdalena), ostenta o no la calidad de abogado.

Quinto. Ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se oficie a la Mesa de Tierras de la Comisión de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, a la Procuraduría Ambiental y Agraria, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES- (Bogotá, carrera 6° N°34-62), al Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad –DEJUSTICIA- (Bogotá, carrera 24 No. 34

– 61), al Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de Los Andes (Bogotá, Carrera 1 # 18 A - 70, Edificio RGC, tercer piso) y al Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia de la Universidad Nacional de Colombia para que, si lo consideran oportuno, remitan dentro del término de diez días siguientes a la comunicación del presente auto, escrito que contenga un concepto sobre las medidas previstas en la normatividad para la protección de las tierras de la población desplazada y la importancia de las mismas.

Sexto. Advertir a los sujetos oficiados que, de conformidad con la legislación colombiana, deberán prestar en forma eficaz e inmediata la colaboración solicitada por esta Corporación y que los informes enviados se entenderán suscritos bajo la gravedad del juramento.”

En virtud de lo anterior fueron expedidos los oficios OPTB-1101 a 1110 de 2010, en cumplimiento de los cuales se recibieron los documentos que serán relacionados a continuación:

- Copia de un oficio remitido por el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar al que se adjuntaron 29 copias de las resoluciones emitidas por el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada a través de las cuales fueron rechazadas las solicitudes de enajenación presentadas por el actor y los demás sujetos relacionados con anterioridad. (Folio 56 del cuaderno principal)
- Copia del oficio enviado por la Directora Territorial Bolívar del Incoder en la que se hace constar que *“en atención al oficio del asunto en referencia, y de acuerdo a la relación de nombres enviada por ustedes en el mismo, nos permitimos manifestarles que algunas de estas personas aparecen dentro de la Base de Datos como beneficiarios de Reforma Agraria, dentro de los procesos ordinarios de Adjudicación de Tierras, que en su momento realizó el INCORA, y no en calidad de víctimas del desplazamiento forzado (...) El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-, adquirió el predio TACALOA, ubicado en el Corregimiento El Salado, Municipio de El Carmen de Bolívar, con un área de 1622.83 hectáreas dentro de la modalidad de arrendatarios y aparceros.”* (Folio 62 del cuaderno principal)
- Copia de las resoluciones por medio de las cuales el Comité de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Bolívar negó las solicitudes de enajenación presentadas por el actor, Gilberto Antonio Medina Arrieta, a nombre suyo y de las siguientes personas:
 - 1) José Gil Herrera Ortiz

- 2) Carlos Guillermo Martínez Urueta
- 3) Julio César Torres Tapia
- 4) Manuel Salvador Herrera Pérez
- 5) Juan Pablo Lamadrid García
- 6) Alfonso Catalán Tapia
- 7) Moisés Enrique Pérez Vásquez
- 8) Dagoberto Jiménez Méndez
- 9) Wiston Enrique Medina Mont
- 10) Yarledys del Carmen Zambrano Mon
- 11) Segunda Herrera Márquez
- 12) Espíritu Santo Ochoa Guerra
- 13) Alfonso Eliver Aragón Gualdron
- 14) Marcos Manuel Medina Castro
- 15) José de Jesús Medina Miranda
- 16) Zunilda Esther Arrieta Medina
- 17) Gilberto Antonio Medina Torres
- 18) Carmelo Jesús Arias Tapia
- 19) Nicolasa del Socorro Castro
- 20) Teófilo Segundo Herrera Márquez
- 21) Yarledis Yépez Leguia y Miladys Yepez Leguia
- 22) Alejandro Arnulfo y Guillermo Salazar Benavides
- 23) Diva Rosa Meza Ortiz
- 24) José de la Cruz Mena Salazar
- 25) Álvaro José Torres Tapias
- 26) Humberto Rafael Yépez Tapia
- 27) Carlos Ramiro Medina Arrieta
- 28) Gilberto Antonio Medina Arrieta
- 29) Héctor Abel Pérez Medina³⁵

De este conjunto de resoluciones únicamente se echa de menos, en relación con las allegadas en el expediente de tutela, las que resolvieron las solicitudes de enajenación efectuadas a nombre de los ciudadanos i) Adolfo Antonio Rivas Herrera, Andrés Manuel Díaz Atencio y Abel Enrique Medina Castro. Por otra parte se recibió una resolución adicional, que contiene el acto administrativo por medio del cual se resolvió el rechazo de la solicitud efectuada por el ciudadano Héctor Abel Pérez Medina.³⁶

7. Intervenciones.

El Director y algunos integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJusticia- remitieron escrito en el que argumentaban a favor de la improcedencia de la tutela para el levantamiento de las medidas de protección dispuestas sobre los bienes en cuestión. Ello, en consideración a: i)

³⁵ Folios 75 a 132 del cuaderno principal.

³⁶ Folio 132 del cuaderno principal.

el contexto social en el que se enmarcan las medidas de protección en los Montes de María, ii) 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 y iii) la proporcionalidad de las medidas de conformidad con el juicio desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación.

Inicialmente se hizo una caracterización del sector de los Montes de María, zona en la que está ubicado el predio Tacaloo, dentro del que se encuentran los bienes objeto de las medidas de protección cuyo levantamiento es pretendido por medio de la presente acción de tutela. Esta descripción comprende una referencia geográfica, demográfica, social y económica de la región, caracterizada por la ocurrencia reciente de un alto índice de desplazamientos forzados en la zona.³⁷ A manera de ilustración se apuntó que *“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 vacías.”*³⁸

De manera subsecuente se destacó que a partir del año 2007 han sido denunciadas las compras masivas de inmuebles localizados a lo largo de los Montes de María, en respuesta de lo cual en octubre de 2008 el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar emitió una declaratoria de riesgo de desplazamiento, determinación con asiento en la cual se estableció que *“muchas de las hectáreas que habían sido vendidas eran de campesinos desplazados o en riesgo de desplazamiento.”*³⁹

Así mismo puntualizaron los intervinientes que, conforme un estudio reciente de la línea de investigación ‘Tierra y Conflicto’ del Grupo de Memoria Histórica (MH), fueron identificados tres factores que han facilitado la efectividad de las compras masivas de inmuebles en el sector, a saber: i) la incapacidad de los campesinos para retornar debido a problemas de seguridad; ii) la precariedad de la situación de los campesinos que son parceleros del otrora INCORA, ahora INCODER; iii) los pasivos y deudas a cargo de los campesinos. Al respecto se precisó que, hasta el primer semestre del año 2009 aparecían registradas un total de *“15.000 hectáreas acumuladas por sólo 20 propietarios individuales y empresas agropecuarias, a través de la compra de*

³⁷ 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, Coloso, 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.

³⁸ 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.

³⁹ Página 4. En este punto se citó

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 responder (...)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 amenazas directas, o bien por las ventas forzosas que se enmarcan un proceso de concentración de la tierra’’⁴⁰

Seguidamente los intervinientes hicieron referencia al Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar, entidad constituida con el objeto de conocer de las solicitudes de autorización de enajenación elevadas por los campesinos y habitantes de la región respecto de la cual se había librado la declaratoria de riesgo de desplazamiento. Se advirtió que en muchos de esos casos, con base en las pesquisas adelantadas por el Comité, se determinó que los campesinos se veían interesados en enajenar sus bienes 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.”*⁴¹

De manera preliminar se concluyó que *“en la actualidad, en los Montes de María hay 220.000 hectáreas protegidas por los comités locales de la población desplazada. 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 municipio.”*⁴²

Definido el contexto en el que tiene lugar el conflicto, los intervinientes analizaron la constitucionalidad de las medidas de protección de bienes inmuebles de conformidad con la normatividad interna e internacional aplicable en la materia. Al efecto trajeron a colación, por ejemplo, el texto del

⁴⁰ Ibidem. 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-cnrr.org.co

⁴¹ 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>.

⁴² Página 5.

artículo 14 de la Ley 387 de 1997, que reconoce en el Estado la obligación de adoptar medidas con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, dentro de las que se destaca el desarrollo de " *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 de esta ley que asigna el deber en cabeza del INCODER de informar "a las autoridades 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 titulares de los derechos respectivos."

De manera subsecuente se aseveró que la magnitud del despojo y del desplazamiento propiamente dicho demuestran la importancia de una política pública de prevención de estos delitos a través de la protección jurídica de los bienes, finalidad que se concreta en virtud de la restricción temporal y excepcional a la facultad de enajenación de predios dispuesta en las normas contenidas en la Ley 387 de 1997, el Decreto 2007 de 2001 y el 250 de 2005. Esa normatividad fue objeto, de forma subsiguiente, de un estudio de constitucionalidad.

Para el efecto en el informe recibido se repasó, en primer lugar, el concepto de propiedad privada y los atributos del mismo, es decir, el uso, el goce y la disposición de bienes. Las referidas medidas de protección constituyen una limitación al último de estos atributos puesto que impiden la enajenación de los bienes inmuebles de propiedad, ocupación, posesión o mera tenencia por parte de población afectada o en riesgo de desplazamiento forzado.

De todas formas, se reafirmó que de acuerdo con jurisprudencia de este Alto Tribunal los atributos del derecho a la propiedad pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando no se vea lesionado su núcleo esencial.⁴³ A fin de valorar la constitucionalidad de esta medida y el alcance de esta restricción los intervinientes determinaron la pertinencia de un test de proporcionalidad flexible, en vista de que "*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.*"⁴⁴

De manera consecuente los tres pasos del test fueron aplicados en este evento de la siguiente forma: "*el primer paso del test es verificar que la **medida obedezca a un fin legítimo e imperioso.** Como ya lo advertimos, la restricción*

⁴³ En este punto se citó la sentencia C-189 de 2006, en la cual se estableció que las "*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.*"

⁴⁴ Página 8.

*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 (...) 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 de posesión (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."*⁴⁵

Acto seguido se efectuó el segundo paso del test, que consiste en determinar si la medida es adecuada y necesaria para lograr el fin propuesto, objeto que se concreta mediante la definición de los objetivos que con su aplicación se ven satisfechos. De acuerdo con lo sostenido éstos serían: i) impedir la enajenación cuando se intenta realizar contra la voluntad de quienes tienen algún tipo de derecho sobre los predios protegidos; ii) 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, especialmente el derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento; iii) 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-; y iv) 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.

Así las cosas se evidenció que este sistema de protección constituye pues "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

⁴⁵ Ibidem.

medida es adecuada para garantizar su finalidad de proteger los bienes frente a un eventual despojo.”⁴⁶

En segundo lugar se determinó en la intervención de la referencia el cumplimiento del criterio de necesidad, en relación con el cual se definió que no existe un medio alternativo menos lesivo para proteger efectivamente los bienes de los desplazados y de las personas en riesgo de serlo. Ello en vista de que las medidas operan justamente en las zonas en las que ha ocurrido el desplazamiento forzado o en las que existe un riesgo inminente de desplazamiento, evento que generalmente se configura debido a la falta de presencia del Estado o su incapacidad para garantizar la efectividad de múltiples derechos, motivo por el cual se defendió que *“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 [y] 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.*”⁴⁷

Finalmente, se efectuó 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, se destacó 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.*”⁴⁸

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corporación es competente para revisar la presente acción de tutela, de conformidad con los artículo 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, los artículo 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

2. Planteamiento y formulación del problema jurídico

⁴⁶ Página 10.

⁴⁷ Página 11.

⁴⁸ Ibidem.

El actor impetra tutela por la supuesta vulneración del derecho al debido proceso, que alega tuvo lugar por la respuesta negativa de la entidad demandada, el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Desplazada, a las solicitudes elevadas por él, en nombre propio y de otros propietarios de bienes rurales localizados en la vereda Tacaloo, jurisdicción del municipio del Carmen de Bolívar (Bolívar), con el fin de obtener la autorización para transferir el dominio de esos bienes.⁴⁹ Así pues, el actor demanda el amparo del derecho fundamental al debido proceso en titularidad suya, pero con la intención de que los efectos de la tutela sean extensivos a todos los demás propietarios de bienes ubicados en la vereda en cuyo nombre radicó las solicitudes.

Así las cosas, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la negativa del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada frente a la solicitud interpuesta por el actor constituyó una afrenta al derecho al debido proceso en titularidad suya o si, por el contrario, esa actuación respondió a un fin constitucional constitucionalmente legítimo, propósito para el cual se harán algunas consideraciones en relación con i) el derecho fundamental al debido proceso; ii) el derecho a la propiedad; iii) las denominadas '*medidas paternalistas*'; y iv) los fundamentos fácticos, constitucionales y legales de las medidas de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada; para finalmente dar respuesta al caso concreto.

3. Algunas consideraciones en relación con el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Este derecho aparece consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, formulación que admite su aplicación indistinta tanto en contextos judiciales como administrativos, al preceptuar que "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*"⁵⁰

En cuanto a las características generales del derecho al debido proceso, en reiterada jurisprudencia constitucional se le ha concebido como una manifestación del principio de legalidad dirigido al mantenimiento de un justo equilibrio entre las partes durante su desarrollo, independientemente de la naturaleza del mismo, y la sustracción de cualquier viso de arbitrariedad durante su trámite y hasta tanto la determinación con la que éste culmine sea adoptada.

Extrapolando estas consideraciones al ámbito concreto del proceso administrativo, se ha determinado que su garantía estará representada por el seguimiento respetuoso de las normas que previamente hayan sido previstas

⁴⁹ Op. Cit., folio 8, cuaderno 6.

⁵⁰ Artículo 29 de la Constitución Política.

para el desarrollo de una actuación de esta índole y que atiendan además a un acatamiento cabal de derechos y principios superiores.

Igualmente, bajo el entendido de que la noción de procedimiento rebasa el ámbito de lo estrictamente judicial, la doctrina contemporánea ha definido el procedimiento administrativo como el *modo de producción de los actos administrativos*⁵¹, cuyo objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas.

Así pues, dada esa visión del procedimiento como un conjunto de actos independientes pero dirigidos a la obtención de un resultado común consistente en la adopción de una decisión administrativa definitiva, se precisa la observancia del debido proceso en el trámite y expedición de cada uno de ellos; lo cual supone que en este contexto se siga la reglamentación pertinente y además, en vista de que uno de sus fines es el cumplimiento de la función administrativa, el trámite en general debe respetar los principios superiores que gobiernan la función pública, es decir: la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.⁵²

Es así como desde antaño esta Corporación ha aceptado enfáticamente que uno de los rasgos distintivos del régimen constitucional vigente es el mandato de observancia al debido proceso, no sólo dentro de las actuaciones judiciales, sino igualmente en desarrollo de actuaciones administrativas.⁵³ Así las cosas, ninguna actuación administrativa que de manera arbitraria desconozca la regulación jurídica aplicable será admisible, a la luz del derecho al debido proceso y demás derechos que con su observancia se ven igualmente satisfechos, como lo son la defensa, la contradicción y otros envueltos en la garantía del principio de legalidad.

Lo anterior, en vista de que *“toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales,*

⁵¹ García de Entrerría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Cívitas S.A. Madrid, 1992. Página 420.

⁵² Sentencia C-602 de 2002.

⁵³ Al respecto en sentencia T-552 de 1992 se predicó: *“la Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. Debe entenderse por “proceso” administrativo un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley.”*

legales o reglamentarios vigentes”⁵⁴. En esa medida, se insiste, el correcto ejercicio de la administración pública encontrará asidero en actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por el contrario, obedezcan a principios superiores.

Sobre este último punto se ha expuesto que “[e]specíficamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso (...) Las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas.”⁵⁵

De manera tal que el debido proceso administrativo se ha definido como el acatamiento de la regulación jurídica establecida para limitar las facultades y competencias de las autoridades encargadas, a fin de que sus actuaciones estén fundadas, en manera alguna, en su propio arbitrio. Luego, la existencia de este derecho fundamental se concreta mediante el aseguramiento de la obligación, en cabeza de las autoridades, de someter sus determinaciones a un trámite dispuesto para el efecto, y de otra parte, de seguir principios superiores como los que orientan el recto ejercicio de la función pública.

Además de lo antedicho, cabe anotar que la generalidad de las actuaciones administrativas se siguen por los preceptos contenidos en la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, de conformidad el artículo 2° de la misma; mientras otros, como los regidos por la ley 160 de 1994, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, entre otros, se siguen por normas especiales, respecto de los cuales las del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tendrían un carácter supletivo.

En últimas, se colige que el derecho fundamental al debido proceso involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general; es extensivo a todo el trámite administrativo hasta la expedición del acto con el que se le da fin, e incluso al momento de su comunicación e impugnación; debe responder no sólo a las exigencias estrictamente procesales, sino también a la efectividad de principios superiores; y como regla general está regulado

⁵⁴ Sentencia T-1341 de 2001.

⁵⁵ Sentencia C-1189 de 2005.

por las normas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo, sin desestimar la existencia de procedimientos administrativos especiales, regidos por leyes particulares.

4. Consideraciones en relación con el derecho a la propiedad.

El artículo 58 de la Carta, que define el núcleo esencial del derecho a la propiedad, es un enunciado que refleja la naturaleza *funcionalista* que el Constituyente quiso procurarle,⁵⁶ dada su estrecha afinidad con los valores y fines propios de nuestro modelo de Estado, dentro de los que se destacan: “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.*”⁵⁷ Estas previsiones determinan la sujeción general del interés particular a la realización del común, en casos de colisión.

En esta medida, los fines propios del Estado Social de Derecho representan un coto al ejercicio del derecho a la propiedad, entendida como “*el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.*”⁵⁸ Así pues, las limitaciones a la propiedad⁵⁹ están constitucionalmente admitidas siempre que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, se mantenga incólume el ejercicio mínimo de “*los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular, en términos de valor de uso o valor de cambio.*”⁶⁰ De todas formas, una restricción en este sentido tendría que ser autorizada por el legislador en ejercicio de su libre configuración normativa.

56 Sentencia C-595 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

57 Artículo 2° de la Constitución Política.

58 Sentencia C-189 de 2006.

59 De acuerdo con la legislación civil los atributos de la propiedad son:

- Ius utendi - facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir.
- Ius fruendi o fructus - posibilidad que tiene el dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación.
- Ius abutendi - reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.

Al respecto se sostuvo en sentencia C-595 de 1999, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 669 del Código Civil, que la expresión “arbitrariamente” resultaba contraria a la Carta, dado que el sentido de la misma envolvía un marcado interés individualista que no resulta compatible con el sentido de la vigente Constitución Política, cimentada sobre el principio del Estado Social de Derecho.

60 Ver al respecto las sentencias T-427 y T-554 de 1998, C-204 y T-746 de 2001, C-491 de 2002, C-1172 de 2004 y C-189 de 2006.

En efecto, algunos ejemplos sobre la potestad de configuración legislativa sobre los límites al poder de disposición como uno de los elementos del derecho a la propiedad están consagrados en los siguientes artículos:

- El artículo 1866 del Código Civil, cláusula general sobre la enajenabilidad de los bienes, que supedita la transferencia del dominio a la negociación de un objeto lícito, de acuerdo con las respectivas previsiones legales. Literalmente el artículo preceptúa que *“pueden venderse todas las cosas corporales o incorporales, cuya enajenación no esté prohibida por la ley”*, disposición que es reproducida, entre otras normas, por : (i) el artículo 424 que proscribe la cesión a cualquier título del derecho a pedir alimentos; (ii) el artículo 1520, que excluye del comercio la venta de derechos herenciales respecto de los bienes de persona no fallecida; (iii) el artículo 1942 al impedir la cesión del derecho que nace del pacto de retroventa, ya sea por acto entre vivos o por causa de muerte⁶¹; (iv) el artículo 1521 al considerar que existe objeto ilícito en la enajenación: *“(a) De las cosas que están fuera del comercio; (b) De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona; (c) De las cosas embargadas por decreto judicial a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”*.

- La Ley 160 de 1994 y el Acuerdo No. 023 de 1995 que prohíben la transferencia del dominio de predios rurales adjudicados por el INCORA con anterioridad a la vigencia de dicha ley, hasta tanto no hayan transcurrido quince (15) años desde la primera adjudicación efectuada sobre el respectivo inmueble, a menos que dicha transferencia se realice a favor de campesinos de escasos recursos, siempre y cuando se acompañe de la autorización previa y expresa de la Junta Directiva del citado Instituto⁶².

61 Dispone la citada norma: *“el derecho que nace del pacto de retroventa no puede cederse”*.

62 Dispone, al respecto, el artículo 39 de la Ley 160 de 1994: *“Quienes hubieren adquirido del INCORA Unidades Agrícolas Familiares con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que en seguida se expresa:*

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar(...).”

A su vez, el artículo 25 del Acuerdo No. 023 de 1995, dispone: “De conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994, hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación en propiedad que se hizo sobre la respectiva parcela o cuota parte del predio, los adjudicatarios de que se trate deberán solicitar autorización previa y expresa de la Junta Directiva del INCORA para transferir su dominio, posesión o tenencia, o la cesión total o parcial de los derechos que recaigan sobre aquella, y en todo caso la enajenación o traspaso sólo podrá hacerse en favor de los campesinos de escasos recursos sin tierra o de minifundistas.

- El artículo 8° de la Ley 397 de 1997 que obliga a que la enajenación de bienes de propiedad de Iglesias y Confesiones Religiosas que integren el patrimonio cultural de la Nación sea ajustada a los términos del convenio suscrito entre el Estado y la respectiva congregación religiosa.

El alcance de este derecho fue prolijamente desarrollado mediante sentencia C-189 de 2006, a través de la cual se estudió la exequibilidad del artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959. En términos generales, fue cuestionada la constitucionalidad de la prohibición de “*las ventas de tierras*” que integran el denominado Sistema de Parques Nacionales Naturales, debido a que muchas de las mismas están sujetas a títulos de propiedad particular.

A fin de zanjar esta controversia en primera lugar, en correlación con reiterada jurisprudencia constitucional, se reafirmó que “*la propiedad privada ha sido reconocida por esta Corporación como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. arts 1° y 95, num, 1 y 8)*”⁶³ Justamente este primer objetivo, la protección del medio ambiente, se erigió en esta oportunidad en el argumento más sólido a favor de la constitucionalidad de la medida contenida en la norma examinada.

A este respecto se enfatizó que “*a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho*”⁶⁴, razonamiento que sustenta la limitación del derecho a la propiedad privada para la salvaguarda y conservación de las reservas de recursos naturales renovables, categoría a la que pertenecen los Sistemas de Parques Nacionales Naturales.⁶⁵ Respecto de estos bienes, en razón de lo

Las autorizaciones relacionadas con el gravamen o limitación del dominio serán autorizadas por el Gerente General del INCORA.

El Instituto dispone de un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la petición, para expedir la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la solicitud del adjudicatario.

PARAGRAFO.- *El adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente en favor del Instituto”.*

⁶³ Sentencia C-189 de 2006. Fundamento jurídico N° 4.

⁶⁴ Ver sentencias C-126 de 1998 y C-1172 de 2004.

⁶⁵ Mediante el Sistema de Parques Nacionales Naturales se delimitan áreas que por los valores de conservación de sus ecosistemas, o por sus condiciones especiales de flora y fauna, representan un aporte significativo para el patrimonio de nuestro país y de la humanidad.

anterior, son predicables los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Es más, en la parte considerativa de dicha sentencia se hizo referencia explícita a las medidas que integran el sistema de protección de los bienes y patrimonio de la población desplazada y la respectiva prohibición, prescrita en los artículos 1 y 4 del Decreto 2007 de 2001, de llevar a cabo cualquier acto de enajenación o transferencia respecto de los inmuebles sujetos a la declaratoria de riesgo u ocurrencia de este fenómeno, excepto cuando la misma sea a favor del INCORA o de mediar concepto favorable del respectivo Comité de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Textualmente se sostuvo al respecto que *“a juicio de la Corte, 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.”*⁶⁶ (negrillas por fuera del texto original)

Finalmente, en sustento de la constitucionalidad de la norma se elucidó *in extenso*:

“Los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar.

(...)

Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, por el contrario, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema.”

En virtud de lo anterior, es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de

⁶⁶ Op. Cit., Sentencia C-189 de 2006. Fundamento jurídico N° 9.

los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.

(...)

Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad.”⁶⁷

Corolario, están constitucionalmente avaladas las restricciones a la propiedad privada y sus atributos, siempre que las mismas estén fundadas en normas expedidas por el Congreso para la satisfacción de propósitos que atiendan al interés general y estén proporcionalmente encaminadas a la consecución de ese fin.

5. Fundamentos conceptuales de las denominadas *medidas paternalistas*.

La aproximación de la jurisprudencia de esta Corte a temas de indudable relevancia constitucional, como los que rodean el análisis de medidas legales que restringen el ejercicio de derechos de tal raigambre como la dignidad y la autonomía personal so pretexto del beneficio individual, ha introducido a este Alto Tribunal en un importante debate propio de la teoría y filosofía del derecho así como la filosofía ética y política modernas. Esta temática corresponde a lo que la teoría ha denominado ‘medidas paternalistas’, término que ha sido traducido por la jurisprudencia constitucional como ‘medidas de protección de los intereses de la propia persona’ o simplemente ‘medidas de protección’, expresiones usadas indistintamente en este contexto.⁶⁸

⁶⁷ Ibidem. Fundamentoo jurídico N° 7

⁶⁸ En sentencia C-309 de 1997 se hizo una aclaración conceptual previa al abordar el desarrollo de este tema, según la cual era conveniente desprenderse de la acepción “paternalismo”, para evitar la calificación de este tipo de medidas como “paternalistas”. Se explicó que, pese a la definición rigurosa que podían ofrecer las distintas teorías de filosofía ética, la expresión “paternalismo” ostentaba una carga semántica importante, relativa a considerar a los ciudadanos como menores de edad bajo el cuidado del Estado. Ello a su vez, podría traer como consecuencia la creencia de que la Corte reconoce un contexto político y social en el cual el Estado obra como “protector de sus súbditos, que conoce mejor que estos lo que conviene a sus propios intereses”⁶⁸. Por ello se propuso, en armonía con los valores constitucionales, “denominar esas políticas como *medidas de protección de los intereses de la propia persona, o de manera más abreviada, medidas de protección.*”⁶⁸

Sin embargo, en sentencia C-930 de 2008 se reconoció que tal argumento era acertado, pero la carga semántica de la locución “paternalismo” llama la atención también sobre la necesidad de evaluar con mucho celo constitucional las medidas vigentes en nuestra sociedad que describen el fenómeno al que se refiere el

Desde el punto de vista hermenéutico, el punto de partida en estos asuntos se ha centrado en un cuestionamiento central: ¿puede el Estado adoptar medidas que obliguen a los ciudadanos a ejercer u omitir acciones cuyo fin es el bienestar de quien es objeto de la misma, o ello lesiona su autonomía, su dignidad y el principio de pluralismo, todos pilares del modelo de Estado que nos caracteriza?

La respuesta a este interrogante fluctúa entre dos extremos que conceptualmente corresponden a la vertiente del perfeccionismo o moralismo jurídico, de una lado, y al paternalismo, de otra parte. La primera corriente justifica la adopción de medidas de esta índole por motivaciones de virtualismo moral, lo que contraría la Carta, pues supone la existencia de un solo modelo aceptable de realización personal; mientras que las segundas admiten la imposición de medidas coercitivas para la protección de los intereses de la propia persona hipótesis que, a diferencia de la primera, sí está constitucionalmente autorizada. En efecto, en el ordenamiento jurídico existen previsiones como la obligatoriedad de la educación primaria, el carácter irrenunciable de la seguridad social y el uso del cinturón de seguridad, que son constitucionalmente legítimas debido a que, en últimas, propenden por la protección de la dignidad y de la propia autonomía del individuo.

En efecto, la Corte Constitucional ha analizado rigurosamente la constitucionalidad de las medidas de protección de intereses de la propia persona que obligan a la utilización del cinturón de seguridad.⁶⁹ En la referida sentencia C-309 de 1997, a propósito de la revisión de la constitucionalidad de la disposición que sancionaba a los conductores de vehículos modelo 1985 en adelante, que no hicieran uso del cinturón de seguridad, la Corte no sólo declaró exequible el contenido consistente en la sanción, sino que además excluyó del ordenamiento la limitación de su aplicación según el modelo del automotor. Esto es, encontró ajustada a los principios constitucionales la norma, y además extendió su aplicación a todos los conductores, independientemente del modelo de vehículo.

Para llegar al anterior resultado, la Corte explicó que las medidas de tipo paternalista suelen surtir un intento de justificación, con el cual el juez constitucional debe ser cauteloso. Este se refiere a la presentación de la mayor

“paternalismo”; valga decir, medidas que tienen por objeto la protección de los intereses de la propia persona. En dicho sentido, se sostuvo que *“pese a reconocer la corrección de la aclaración hecha antaño por la Corte sobre la utilización del vocablo “paternalismo”, la Sala considera que el estado actual de la jurisprudencia de esta Corporación permite que dicha denominación contribuya a poner de presente la relevancia constitucional del tema, para justificar un control de constitucionalidad más intenso y cuidadoso sobre las medidas legales de corte “paternalista”. Por esto, en la presente sentencia se utilizarán indistintamente las expresiones ‘medidas paternalistas’, ‘medidas de protección de intereses de la propia persona’ y ‘medidas de protección’.*”

⁶⁹ Sentencias C-309 de 1997 y C-930 de 2008.

cantidad de beneficios que la medida procura para la satisfacción de principios y valores superiores en beneficio de la persona afectada por la medida⁷⁰, mandatos frente a los cuales la Constitución no es definitivamente imparcial, ejercicio que en últimas está sujeto a la superación del juicio de proporcionalidad de la medida. Se afirmó pues lo siguiente:

“Estas políticas de protección también encuentran sustento en el hecho de que la Constitución, si bien es profundamente respetuosa de la autonomía personal, no es neutra en relación con determinados intereses, que no son sólo derechos fundamentales de los cuales es titular la persona sino que son además valores del ordenamiento, los cuales orientan la intervención de las autoridades y les confieren competencias específicas. Eso es particularmente claro en relación con la vida, la salud, la integridad física, y la educación, que la Carta no sólo reconoce como derechos de la persona (CP arts 11, 12, 49, y 67) sino que también incorpora como valores que el ordenamiento busca proteger y maximizar, en cuanto opta por ellos.

(...)

La Carta no es neutra entonces frente a valores como la vida y la salud sino que es un ordenamiento que claramente favorece estos bienes. El Estado tiene entonces un interés autónomo en que estos valores se realicen en la vida social, por lo cual las autoridades no pueden ser indiferentes frente a una decisión en la cual una persona pone en riesgo su vida o su salud. Por ello el Estado puede actuar en este campo, por medio de medidas de protección, a veces incluso en contra de la propia voluntad ocasional de las personas, con el fin de impedir que una persona se ocasione un grave daño a sí mismo.”⁷¹

Acto seguida se resaltó la importancia, a efectos de valorar su constitucionalidad, de someter la medida a un juicio de proporcionalidad. Respecto a sus elementos se precisó, en primer lugar, que la satisfacción del criterio de necesidad está determinado por la realización de intereses o valores que tengan sustento constitucional expreso, *“ya sea por cuanto la Carta los*

⁷⁰ La Corte aclaró en aquel momento que era razonable tomar en consideración que el uso del cinturón podría tener incidencia en la intención válida de disminuir los gastos médicos, a cargo de todos, en los que incurre el sistema cuando una persona se lesiona en un accidente de tránsito. O, podría igualmente disminuir el riesgo de terceros, que estadísticamente se había demostrado, pueden resultar lesionados por el impacto del cuerpo del conductor que sale despedido porque no estaba sujeto con el cinturón en cuestión. E incluso podría tener incidencia en la disminución de la riqueza nacional, por cuanto la persona que no lo usaba corría más riesgo de fallecer en un accidente de tránsito, luego implicaba la pérdida de un miembro productivo de la sociedad. No obstante, a renglón seguido sostuvo esta Corporación, que ello no constituía un argumento con entidad constitucional suficiente para justificar la medida, pues su carácter (paternalista) indicaba que se podría estar vulnerando la autonomía individual y el libre desarrollo de la personalidad. Y, a partir de dicha consideración debía ser analizada la constitucionalidad del contenido normativo que contemplaba la medida.

⁷¹ Sentencia C-309 de 1997.

*considera valores objetivos del ordenamiento, como sería la protección de la vida o de la salud, o ya sea porque se busca potenciar la propia autonomía de la persona.”*⁷² En cuanto a la adecuación se pregonó su clara incidencia tratándose de sujetos en estado de incapacidad o cuya voluntad ha sido menguada. Al respecto se sostuvo:

“En efecto, si la persona es plenamente competente, lo más probable es que la medida en general no se justifique, pues se podría recurrir a otros medios menos lesivos de la autonomía personal, como la educación o el suministro a la persona de información relevante sobre los riesgos en que va a incurrir.

(...)

En relación con los adultos, la incompetencia que justifica la intervención por medio de una medida de protección surge de situaciones de reducción de la voluntad autónoma, por ejemplo debido a enfermedades mentales o a estados temporales en donde intensas emociones afectan la capacidad de discernimiento de la persona. Igualmente, estas medidas pueden justificarse en casos de negligencia, de incoherencia o de lo que la filosofía ética denomina “debilidad de voluntad” de la persona. Se trata de aquellos eventos en donde la persona acepta que un determinado bien es valioso para ella y no desea afectarlo, pero se niega a evitar un comportamiento que lesiona ese interés, o no tiene la voluntad actual suficiente para realizar una conducta que es necesaria para proteger el bien. En estos casos, la intervención coactiva del Estado, frente a esa momentánea “debilidad de voluntad”, se justifica a fin de impedir que la persona, por una incompetencia temporal, afecte intereses personales que ella misma juzga más importantes que los móviles actuales de su comportamiento.”
(negrillas por fuera del texto original)

Finalmente se precisó que el juicio de proporcionalidad en sentido estricto sería superado siempre que la medida específica no invada por completo el núcleo esencial de los derechos y principios afectados: la dignidad humana, la autonomía individual y el pluralismo.

En reiteración de ese fallo, mediante sentencia C-930 de 2008, en la que se estudió la constitucionalidad de la exigencia del uso del cinturón de seguridad a pasajeros de los asientos traseros en los vehículos modelo 2004 en adelante, la Corte concluyó que las *medidas de protección* pueden justificarse a la luz del orden constitucional, siempre que: (i) procuren el bienestar y protección de las personas, en relación con derechos que la misma Constitución haya

⁷² Ibidem.

privilegiado como objeto de garantía reforzada; y (ii) sean medidas proporcionales en sentido estricto, esto es, **a)** que busquen el cumplimiento de una finalidad afincada en los principios constitucionales, **b)** que el grado de restricción del derecho de autonomía, sea acorde a la importancia del principio constitucional que se pretende garantizar, **c)** que la medida resulte necesaria porque no existe otra para lograr la misma finalidad, y **d)** que su implantación no implique el sacrificio de principios o valores más importantes que aquellos que se pretenden proteger.⁷³

6. Fundamentos fácticos y constitucionales de las *medidas de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada.*

Frente al drama que envuelve el desplazamiento forzado y su relación inescindible con los fenómenos del despojo, el abandono y la acumulación forzada de tierras por parte de ciertos actores, las *medidas de protección patrimonial* se erigen en instrumentos idóneos para la garantía del libre ejercicio de los derechos en titularidad de la población víctima del desplazamiento, especialmente, el derecho a la vivienda adecuada, al disfrute pacífico de los bienes⁷⁴, a la reparación e incluso a la protección en contra del desplazamiento, además de que, desde un punto de vista práctico, favorecen la generación de circunstancias propicias para evitar la consumación del desplazamiento y la superación de la condición de desplazado.

Con esos objetivos en mente se ha estructurado el *sistema de protección patrimonial y de tierras de la población desplazada.*

En primer lugar, en lo que tiene que ver con los hechos que motivaron la edificación de este sistema, de acuerdo con la II Encuesta Nacional de Verificación – II ENV- llevada a cabo en 2008, el despojo de tierras y animales ha sido de tal magnitud que del porcentaje de familias desplazadas que poseían tierras, equivalente 55% del total de los hogares desplazados, el 94% se vio obligado a dejarlas en el abandono. Lo anterior significa que a la fecha el total de hectáreas despojadas o abandonadas ascendía a 5.5 millones, correspondientes al 10.8% de la superficie agropecuaria del país, lo que indica la gravedad del desplazamiento no sólo en cuanto a la cantidad de familias que ha involucrado –cerca de 385.000- , sino en términos de despojo, abandono y apropiación ilegal o arbitraria de la tierra.⁷⁵

⁷³ Sentencia C-930 de 2008. Fundamento Jurídico N° 10.

⁷⁴ En este contexto resulta más apropiado hacer referencia al derecho al disfrute pacífico de los bienes en vista de que, de un lado, no todas las relaciones que resultan amparadas por las referidas medidas se basan en un vínculo de propiedad y, de otra parte, éste es un concepto occidental que no refleja la visión que tienen determinados grupos étnicos minoritarios sobre su relación con la tierra.

⁷⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Política de Tierras para la Población Desplazada: propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009. Bogotá, Junio 30 de 2009. Página 22.

De manera coincidente especialistas en la materia han encontrado que: *“el desplazamiento y el conflicto armado parecen tener una estrecha relación con el problema de tierras en Colombia (Reyes y Bejarano, 1998). Despoblar territorio es una estrategia de los grupos armados ilegales para fortalecer su control territorial y para la apropiación de predios agrícolas. El desplazamiento es, asimismo, más intenso en departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria (Fajardo, 1999) Como consecuencia, los propietarios de tierra son expulsados con alta frecuencia por los grupos armados ilegales (Kirchhoff e Ibáñez, 2001) y, por ende, cerca de 60 por ciento de los hogares desplazados, según la Conferencia Episcopal, reportan algún tipo de tenencia de tierra.”*⁷⁶

Es decir, que no sólo motivaciones bélicas sino meramente económicas han provocado la acentuación de este fenómeno, particularmente en zonas ricas para el cultivo, la producción, y distribución de variados bienes y servicios, actividades que demandan la utilización de vastas extensiones de tierra y recursos naturales a disposición de individuos y comunidades que resultan forzadas a la migración, confinamiento o resistencia.

Adicionalmente se ha constatado la agravación de las condiciones materiales de quienes, a más de ser desplazados, han sido privados de sus fuentes de sostenimiento tras haber perdido cualquier posibilidad de acceso a la tierra y los bienes en conjunción con los cuales laboraban y obtenían beneficios productivos, pues la mayor parte de la población víctima del desplazamiento está representada por personas que vivían y dependían del campo, lo que evidentemente ha limitado sus alternativas de generación de ingresos. Así fue afirmado en uno de los informes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en el que se destacó que *“el despojo del patrimonio significó a la vez pérdida del hábitat, destrucción de parte los activos productivos y abandono del territorio al cual pertenecían los desplazados rurales (...) en el desplazamiento forzado se produce una pérdida repentina, y generalmente total, del patrimonio y una interrupción abrupta de la posibilidad de emplear la experticia laboral desarrollada, al pasar el desplazado de la noche a la mañana, de un ámbito rural a un ámbito urbano en donde quedan inhabilitadas la mayor parte de sus capacidades para obtener ingresos. Con fundamento en lo cual se concluyó que “puede afirmarse que los desplazados que vivían y trabajaban en el campo han sufrido un triple proceso simultáneo de desarraigo (desterritorialización), de despojo (pérdida patrimonial) y de inhabilitación laboral.”*⁷⁷

⁷⁶ Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE– de la Universidad de Los Andes. Bogotá, mayo de 2004. Página 3.

⁷⁷ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado Proceso Nacional de Verificación. Décimo Primer Informe *“Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o*

El despojo de tierras apareja también consecuencias negativas que inciden en la adecuada estructuración de una política de restitución y de retorno⁷⁸, dadas las dificultades para la identificación de muchos de los predios, debido a que algunos de estos vínculos con la tierra no se sustentan en una relación formal a lo que se suma la carencia de información institucional plena, real y suficiente sobre las características de los mismos.

Algunos autores han apuntado al respecto que “(...) la posibilidad de hallar una solución al problema se ve reducida por la alarmante carencia de información completa y confiable sobre la situación jurídica de las tierras colombianas. En el país no existe un mapa claro de la titularidad de las tierras. De hecho, hay muchas áreas que no tienen ninguna formación catastral porque no han podido ser claramente identificadas o delimitadas –a través de fotos y/o inspecciones directas-, en razón de problemas tanto geográficos como de conflicto armado. Además, la información de aquellas áreas que sí tienen formación catastral fue actualizada por última vez a nivel nacional en 1994. Por lo demás, la precaria información que tiene el Estado en materia de propiedad rural se refiere a la titularidad nominal y no real de los predios, es decir, no tiene en cuenta que muchos de los propietarios de tierras sobre los cuales se tiene conocimiento son, en realidad, meros testafierros de los actores armados que las usurpado.”⁷⁹

Cabe hacer énfasis en la incidencia de estas medidas de protección en el desarrollo y conclusión satisfactoria de los procesos de retorno, pues asegurarle a la población beneficiaria la tenencia de la tierra estimula su participación efectiva en los mismos. De esta forma, dichas medidas no sólo fomentan la prevención del desplazamiento sino también el retorno de las personas que han sido víctimas de este fenómeno. Sobre este punto resultan pertinentes datos del sistema de información de la Conferencia Episcopal que demuestran que “11 por ciento de los hogares desplazados desean retornar y, de estos hogares, 80 por ciento reportan tenencia de tierra con una mediana [sic] de tamaño del predio cercana a ocho hectáreas”⁸⁰, lo que reafirma la necesidad de que un programa de retorno incluya un componente que garantice la restitución de tierras como instrumento para asegurar el cabal cumplimiento del deber y el derecho a la reparación e incentivar al tiempo el regreso quienes ya han sido objeto de este flagelo.

despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación.” Páginas 8 y 9.

⁷⁸ Se explicará con posterioridad que ambos derechos, aunque en ocasiones puedan ser satisfechos de manera simultánea, son autónomos. Ver principio 2.2 de los Principio Pinheiro sobre la “Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas.”

⁷⁹ Uprimny, Rodrigo; Saffon, María Paula. Desplazamiento Forzado y Justicia Transicional. Estudio Sectorial, Dejusticia. Bogotá D.C., 2006. Páginas 20 y 21.

⁸⁰ Op. Cit., Ibáñez y Querubín. Páginas 3 y 4.

Tales condiciones requieren la adecuada estructuración de una política de tierras, que en el marco del ordenamiento está integrada por dos grandes componentes: uno que asocia el acceso a la tierra con la generación de ingresos, y otro enfocado en la protección de bienes con miras a su restitución. Empero, a más de lo anterior, este sistema de protección tiene incidencia en la concreción de los esfuerzos dirigidos a precaver el desplazamiento, lo que encuentra constatación empírica. En efecto, a junio de 2009 las cifras reportadas por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), *“indica[ban] un total de protección de 3’246.768 hectáreas, representadas en 95.230 predios, correspondientes a los derechos de 88.104 personas, relacionados con derechos de propiedad, posesión, ocupación o mera tenencia. A su turno, 1.699.489,53 hectáreas fueron protegidas a través de la ruta individual, y 1.547.278,81 hectáreas a través de la ruta colectiva.”*⁸¹ Si bien tales referencias estadísticas no reflejan una relación puntual entre el número de predios protegidos y la cantidad de desplazamientos impedidos, sí implican un indicativo del alcance que han tenido las medidas de protección respecto de las tierras y sus titulares, determinación que una vez asumida limita significativamente a otros actores las posibilidades de acceso a las mismas y necesariamente tendrá un efecto en la disminución de los índices de desplazamiento al provocar un ambiente que refuerce la seguridad en la tenencia de la tierras.

Así las cosas, desde un enfoque cualitativo es manifiesto el impacto del despojo y la adquisición arbitraria o ilegal de tierras en la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado. Se harán, a continuación, las anotaciones respectivas en relación con los mandatos superiores que obligan a la adopción de medidas para la protección patrimonial de la población desplazada.

Ahora, el análisis de los instrumentos internacionales aplicables demanda una aproximación preliminar a la naturaleza de la figura con el propósito de tener una idea clara de derechos, deberes y principios pertinentes en el caso concreto. El sistema de que se trata está comprendido por una serie de medidas cautelares que son dispuestas a raíz de la declaratoria de desplazamiento efectivo o de riesgo inminente de desplazamiento dentro de una zona determinada, por parte del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, a fin de evitar el despojo, el abandono o la enajenación forzada e ilegal de bienes inmuebles en el área de declaratoria.

Así que, de forma subsecuente, además de favorecer condiciones que desestimulen el desplazamiento y sus manifestaciones, conforme las constataciones fácticas, en lo que tiene que ver con el goce del derechos y el

⁸¹ Op. Cit. Comisión de Seguimiento. Página 13.

cumplimiento de obligaciones superiores, estas medidas permiten: i) favorecer la materialización de un componente esencial de la reparación, es decir, la restitución; ii) asegurar el goce efectivo de los derechos a la propiedad, a la vivienda digna y adecuada, al disfrute pacífico de los bienes y a la seguridad en la tenencia; y finalmente iii) generar condiciones propicias para el retorno.

En esta medida, en primer lugar resulta menester hacer referencia al derecho a la reparación y el deber correlativo que, en este sentido, recae en los Estados, en vista de que uno de los objetivos de tales medidas es asegurar la restitución a favor de quienes eran o son titulares de algún derecho sobre los inmuebles ubicados en la zona objeto de protección.

El deber de reparar a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el correlativo derecho en titularidad de quienes han sufrido tales flagelos deriva de los artículos 1, 13 y 93 y 90 de nuestra Constitución Política además de múltiples instrumentos sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Existe actualmente un amplio consenso internacional sobre la definición de la reparación por violaciones a los derechos humanos que esencialmente ha sido entendida como un derecho del que son titulares todas las personas que han sufrido un daño como resultado de una conducta antijurídica que no se encontraban en el deber de soportar, razón que los hace merecedores de una reparación integral por el daño causado. Este derecho comprende tanto las medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria; las orientadas a la restitución e indemnización; la rehabilitación por el daño causado; así como garantías de no repetición de los crímenes que lo provocaron.

*Los Principios de las Naciones Unidas para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*⁸² es un instrumento que comprende los estándares para la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos que reconoce como componentes necesarios de la misma: i) la restitución, ii) la indemnización, iii) la rehabilitación, iv) la satisfacción y v) las garantías de no repetición. Esta misma clasificación es la consignada en el Estatuto de Roma⁸³ y concuerda con la empleada por esta Alta Corporación.⁸⁴

⁸² Principio 36 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad formulados por Louis Joinet en el Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad.

⁸³ *“Artículo 75 del Estatuto de Roma. Reparación a las víctimas.*

1. La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte, previa solicitud o de oficio en circunstancias excepcionales, podrá determinar en su decisión el alcance y

Dentro de la multiplicidad de instrumentos internacionales que reproducen esta categorización, son los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*⁸⁵ los que desarrollan de manera más prolija los referidos componentes.

En primer lugar, la restitución fue conceptualizada como “*devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario*”⁸⁶, obligación que estaría representada, de nuevo de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas, “*el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.*”⁸⁷ La indemnización, por su parte, ha de representar una compensación adecuada y proporcional frente a “*todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario.*”⁸⁸ La rehabilitación debe incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales; ⁸⁹ la satisfacción, de ser procedente y pertinente, una serie de medidas que conduzcan a la reparación efectiva de la verdad y la memoria de las víctimas; y las garantías de no repetición estarán

la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes, indicando los principios en que se funda.

2. La Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Cuando proceda, la Corte podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario previsto en el artículo 79.

3. La Corte, antes de tomar una decisión con arreglo a este artículo, tendrá en cuenta las observaciones formuladas por el condenado, las víctimas, otras personas o Estados que tengan un interés, o las que se formulen en su nombre.

4. Al ejercer sus atribuciones de conformidad con el presente artículo, la Corte, una vez que una persona sea declarada culpable de un crimen de su competencia, podrá determinar si, a fin de dar efecto a una decisión que dicte de conformidad con este artículo, es necesario solicitar medidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 90.

5. Los Estados Partes darán efecto a la decisión dictada con arreglo a este artículo como si las disposiciones del artículo 109 se aplicaran al presente artículo.

6. Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de las víctimas con arreglo al derecho interno o el derecho internacional.”

⁸⁴ Sentencia T-085 de 2009.

⁸⁵ *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

⁸⁶ Principio 19.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Principio 20.

⁸⁹ Principio 21

orientadas por el propósito de prevenir la consumación nuevos violaciones de esa índole.⁹⁰

En esta misma línea reconoce la ley 1448 de 2011, ‘*Ley de víctimas*’, que la reparación por las violaciones masivas a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario originadas en el conflicto armado interno, comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.⁹¹

Ahora, naturalmente, la reparación de un daño debe estar ajustada a las características del mismo y de las víctimas de que se trate, lo que hace ostensible la necesidad de que el daño provocado por el desplazamiento sea reparado, *prima facie*, mediante la restitución.

Tal afirmación encuentra asidero en el texto de los *Principios Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas*, adoptado por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005. Todo el contenido de este instrumento se basa en los derechos al retorno y a la restitución, por mandato de los cuales el Estado tiene la obligación de asegurar a las personas víctimas del desplazamiento el reestablecimiento de sus bienes inmuebles y el regreso efectivo a sus lugares de origen en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad.

Este conjunto de mandatos, elaborado por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, constituye una guía para todos los actores y sujetos involucrados en el tratamiento de los asuntos que desde el punto de vista jurídico y técnico engloban la temática general de la restitución de viviendas, tierras y patrimonio frente a privaciones ilegales y arbitrarias de los “hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron”⁹².

El mandato principal con cimiento en el cual es desarrollado todo el texto es el reconocimiento de que **ninguna situación de hecho puede legitimar el despojo o la adquisición arbitraria e ilegal de los hogares, tierras o patrimonio de que son titulares desplazados o refugiados**, lo que obliga a la restitución de los mismos cuando ello tuviere lugar. En esta medida, “(...) los Principios reconocen la naturaleza del derecho a la restitución de la vivienda o el patrimonio como una preocupación fundamental de los Estados

⁹⁰ Principio 22

⁹¹ Artículos 25, 69 y 71 de la Ley 1448 de 2011.

⁹² Principio 1.1 de los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.”

*y de la comunidad internacional y, en última instancia, como un elemento fundamental de una paz duradera y un desarrollo sostenible.*⁹³

Es cardinal, entonces, entender el alcance las expresiones *arbitrario* e *ilegal* que hacen referencia, de un lado, a la carencia de fundamento legal o ausencia de norma alguna sobre la cual se sustente una actuación; y de otra parte, con la franca contradicción entre una actuación y la normatividad vigente, tanto de índole nacional como internacional.⁹⁴

En sentido paralelo el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 define el despojo como *“la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”*; mientras que el abandono forzado es entendido como *“la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo.*⁹⁵

El desalojo o la privación arbitraria o ilegal de la vivienda, la tierra o el patrimonio en titularidad de una persona víctima del desplazamiento forzado aparejan el derecho, que configura una obligación estatal, de ser restituido en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, de no ser posible lo cual, tendría lugar la indemnización. Ha de enfatizarse que *“los Estado darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asiste ese derecho.*⁹⁶

Reiteramos, pues, que la restitución es el medio idóneo para la reparación de las víctimas del desplazamiento, alternativa que únicamente podría ser depuesta siempre que: i) la restitución de la vivienda, la tierra o el patrimonio fuera imposible, ii) los titulares del derecho a la restitución prefirieran soluciones basadas en la indemnización y iii) ello fuera confirmado por un Tribunal u órgano legítimo y competente.⁹⁷

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

⁹⁶ Principio 2.2 de los ‘Principios Pinheiro.’

⁹⁷ En efecto, se ha reconocido de manera explícita que *“el derecho internacional de los Derechos Humanos no prohíbe este tipo de desalojos siempre y cuando se respeten todas las garantías jurídicas y procesales que protegen el derecho a una vivienda y demás derechos humanos de los ocupantes secundarios.”* ‘Principios

Además de lo que tiene que ver con el derecho a la restitución, la edificación de estas medidas representa una garantía a los derechos a la igualdad y a la no discriminación⁹⁸, a la seguridad jurídica de la tenencia, a la propiedad, al disfrute pacífico de los bienes⁹⁹ y a la protección contra el desplazamiento.¹⁰⁰ De todas formas, se reitera, la injerencia en todos los derechos que envuelven la protección en cuestión es admisible siempre que la determinación sea adoptada por un juez o autoridad competente con base en la normatividad prevista para el efecto, con el propósito de satisfacer el interés general y una vez efectuado un juicio de proporcionalidad, que en el contexto del pluricitado manual de los *principios Pinheiro* encuentra equivalencia en la doctrina del justo equilibrio.¹⁰¹

De manera expresa consta en el referido documento que, de acuerdo con ese juicio, *“para determinar la compatibilidad de un acto determinado de un Estado con el derecho a la vivienda y patrimonio, cualquier injerencia en este ámbito habrá de estar basada en un justo equilibrio entre el fin perseguido y la naturaleza de dicho acto”*(negrillas por fuera del texto original)¹⁰², tesis que encuentra sustento en la jurisprudencia del Tribunal

sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas’ (Handbook On Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons) Página 39.

⁹⁸ El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha afirmado en varias ocasiones que la denegación del derecho a la restitución o a la indemnización a los titulares de reclamaciones de patrimonio es contraria a las disposiciones relativas a la igualdad y la no discriminación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Handbook On Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. En http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf, página visitada en mayo de 2011. Página 34. A modo de ilustración se trajeron a colación los casos Simunes vs. República Checa (1995) y Adam vs. República Checa (1996) y un caso resuelto en Kosovo, en el que la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio declaró la existencia de una discriminación a raíz de la denegación de varias solicitudes de restitución.

⁹⁹ Principios 4 y 7 de los ‘Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.’ El derecho al disfrute pacífico de los bienes es uno de los derechos más frecuentemente quebrantados durante el desplazamiento forzoso. Este derecho está recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 1, Protocolo n° 1), mientras que pueden encontrarse disposiciones relativas a los “derechos de propiedad” en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 17), en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 16) así como en otras normas internacionales. El Principio 21 de los Principios Rectores adopta una perspectiva similar, al reconocer que *“nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. Se protegerá la propiedad y las posesiones de los desplazados internos en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: pillaje; ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; utilización como escudos de operaciones u objetos militares; actos de represalia; y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. Se protegerá la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.”* Asimismo, el Convenio 169 de la OIT dispone que *“deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...) [y que] siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron sus traslado y reubicación”*.

¹⁰⁰ Principio 5 de los ‘Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas’ (Handbook On Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons).

¹⁰¹ Ibidem. Páginas 41 y 42.

¹⁰² Ibidem.

Europeo, en la que se sostenido que *“las medidas de privación de la propiedad individual han de perseguir, tanto en principio como de hecho, un fin legítimo ‘de interés público’, pero también ha de existir una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido (...) El equilibrio necesario no se producirá si la persona afectada ha de soportar una carga individual y desproporcionada (...)”*¹⁰³

Así pues, con base en este mandato internacional que coincide con la doctrina sentada por esta Corporación en cuanto al juicio de proporcionalidad, la restricción de los derechos cuyo aseguramiento es pretendido mediante el ejercicio de las *medidas de protección de tierras y patrimonio*, únicamente es admisible de existir un propósito contrapuesto que cumpla con las exigencias del examen de proporcionalidad y atienda a la satisfacción de un interés general, condiciones que tendrán que ser valoradas y aprobadas por un juez o autoridad competente; y en el evento en que la medida tenga injerencia puntual en el ejercicio del derecho a la restitución, la persona afectada tendrá derecho a una indemnización como medio idóneo para asegurar el cumplimiento del derecho y el deber de reparar.

Recordemos en este punto que de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal, el juicio de proporcionalidad en sentido amplio tiene lugar cuando dos o más derechos fundamentales o principios superiores entran en colisión, lo que demanda la elaboración de un ejercicio de ponderación que permita fijar el sentido y alcance adecuado de los mandatos involucrados en el caso concreto, tarea que comprende su observación conforme los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en sentido estricto. De esta forma, la aplicación del principio de proporcionalidad pretende la menor afectación posible de los intereses jurídicos en juego con base en la adecuada configuración de la relación medio-fin.¹⁰⁴

De vuelta a los demás derechos que sustentan la adopción de estas medidas, resulta evidente que tanto la **protección contra el desplazamiento forzado** como la **seguridad en la tenencia**, derechos intrínsecamente relacionados, tienen la virtualidad de resultar efectivamente amparados en desarrollo de las *medidas de protección de tierras y patrimonios*. La seguridad en la tenencia, que está representada por el determinado grado de certeza que se genera en virtud de la existencia de mecanismos legales dirigidos a la protección de los bienes frente a desalojos forzosos, amenazas, hostigamientos y en general cualquier injerencia arbitraria e ilegal¹⁰⁵, constituye al tiempo la principal

¹⁰³ Tribunal Europeo de Derecho Humanos, asunto Lithgow (1986). Handbook On Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf, página visitada en mayo de 2011. Página 42

¹⁰⁴ Sentencia C-093 de 2001.

¹⁰⁵ Fundamento Jurídico 1° de la Observación General N° 7 del Comité DESC sobre *“el derecho a una vivienda adecuada: el despojo.”*

forma de preservar la protección frente al desplazamiento forzado.¹⁰⁶ Ha de aclararse que la seguridad en la tenencia constituye un componente del derecho a la vivienda, lo que justifica que su espectro de protección no esté dirigido de manera excluyente a las relaciones de propiedad, sino que también abarca las relaciones que la tierra o la vivienda que estén sostenidas en otros vínculos como la posesión, la ocupación o la mera tenencia, que son las modalidades igualmente amparadas por las susodichas *medidas de protección de tierras y patrimonio*.¹⁰⁷

En el contexto interno, el primer mandato de protección reforzada a favor de la población desplazada derivada del artículo 2° de la Carta, de acuerdo con el cual son fines esenciales del Estado colombiano, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, en razón de lo cual se faculta a las autoridades de la República para proteger “*a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”¹⁰⁸, mandato que igualmente respalda la edificación y ejecución de las medidas en cuestión.

Igualmente involucrado está el derecho a la propiedad, reconocido en los artículos 58 y 64 constitucionales y en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales le han conferido una naturaleza *iusfundamental* y han visto en su satisfacción, de manera correlativa, un deber ineludible por parte del Estado. Así lo establecen, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El primero dispone en su artículo 17 que “*toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente*”¹⁰⁹; la Convención Americana, por su parte, prescribe en su artículo 21 que “*toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes (...) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por*

¹⁰⁶ Op. Cit., ‘Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas’, página 40.

¹⁰⁷ De manera puntual en el texto del manual se explica que “*si bien la seguridad de la tenencia suele asociarse a la propiedad del patrimonio o de la tierra, puede incluir también toda una serie de modalidades de tenencia que, de hecho, la reconozcan. Estas incluyen por ejemplo el alquiler de viviendas (públicas o privadas); las cooperativas de viviendas; la posesión u ocupación a largo plazo de una tierra o propiedad; el reconocimiento de hecho de la seguridad de la tenencia (aunque sin estatuto jurídico alguno); el reconocimiento de la seguridad de la tenencia sin que se produzca la regularización de la misma; los permisos de ocupación temporal; los arrendamientos temporales no transferibles; los arrendamientos a largo plazo; y otras formas de tenencia provisional.*”

¹⁰⁸ Artículo 2° de la Constitución Política.

¹⁰⁹ Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 217 de 1948.

*la ley*¹¹⁰; mientras que en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos se establece que *“toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.”*¹¹¹

De todas formas, la interrelación e interdependencia propias de los derechos humanos hacen de los desalojos forzosos situaciones que acarrearán la violación de múltiples derechos, entre otros, la vida, la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.¹¹²

Así mismo, de manera enfática en relación con la temática del desplazamiento, hay varios instrumentos de *soft law* de indiscutible incidencia. El más destacado de ellos, el informe E/CN.4/1998/Add. 2, que comprende los *Principios rectores de los Desplazamientos Internos* –Principios Deng-, denominado así porque fue presentado en 1998 por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos, Francis M. Deng.

En cuanto a la propiedad se tiene el principio 21, al tenor del cual:

“1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:

- a) expolio;*
- b) ataques directos o indiscriminados y otros actos de violencia;*
- c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;*
- d) actos de represalia; y*
- e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.*

*3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.”*¹¹³

¹¹⁰ Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica en día 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor para Colombia el día 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972.

¹¹¹ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada por la Asamblea General de la OEA mediante la Resolución 2200 de 1966.

¹¹² Fundamento jurídico N° 4 de la Observación General N° 7 del Comité DESC sobre “el derecho a una vivienda adecuada: el despojo.”

¹¹³ Principio 21 de los “Principios rectores de los Desplazamientos Internos”.

En suma, tales medidas se erigen en instrumentos idóneos para la garantía de múltiples derechos de entidad fundamental en titularidad de la población desplazada, esencialmente, los derechos a la reparación, al disfrute pacífico de los bienes, a la propiedad, a la vivienda digna y a la protección frente al desplazamiento forzado, razón por la cual su limitación o desconocimiento únicamente están autorizados con sustento en argumento de interés general, que serán valorados por una autoridad judicial y administrativa competente, previo el reconocimiento de la correspondiente indemnización.

7. Fundamentos legales de las medidas de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada.

En líneas generales el sistema de protección patrimonial y de tierras de la población desplazada ha sido estructurado alrededor de determinados mandatos y propósitos superiores que obligan al Estado a concretar esfuerzos que permitan impedir la materialización del despojo, el abandono o la pérdida de las tierras e inmuebles que detentaba –tanto a título de propiedad, como de posesión, ocupación o tenencia- la población afectada del desplazamiento o que está en riesgo de serlo, así como asegurar condiciones favorables para el retorno y la reparación de las víctimas.

Para el efecto, de acuerdo con la pluralidad de normas que regulan la materia, una vez emitida la declaratoria de desplazamiento o riesgo del mismo, se dispone una suerte de medidas cautelares que condicionan las posibilidades de concretar cualquier tipo de acto jurídico respecto de los bienes objeto de protección, lo que al tiempo desestimula el accionar de algunos sujetos que promueven el desplazamiento.

Inicialmente, con la Ley 387 de 1997 se crearon los Comités de Atención a la Población Desplazada que, en esencia, tendrían asignada la función de tomar acciones preventivas y de atención, una vez dispuesta su convocatoria por parte de las autoridades territoriales, ante virtuales o efectivos desplazamientos en los municipios, distritos o departamentos de su competencia.¹¹⁴ En razón de ello estarían habilitados para adoptar **acciones jurídicas y asistenciales** destinadas a resolver y precaver situaciones relativas al fenómeno mismo, sus causas y consecuencias.

Las primeras, se enfocan en la orientación de las comunidades que puedan verse afectadas por el desplazamiento en la solución, a través de mecanismos jurídicos e institucionales, de los conflictos que pueda aparejar esa problemática; así mismo, el análisis sobre la viabilidad de determinadas acciones jurídicas para la minimización o erradicación de '*procesos embrionarios de persecución o violencia*', con el objeto de recomendarlas o

¹¹⁴ Parágrafo 3° del artículo 7° de la Ley 387 de 1997.

ejecutarlas con las comunidad; e incluso la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos para promover la prevención de *'procesos embrionarios de desplazamiento.'*¹¹⁵ Por su parte, las acciones asistenciales justamente están orientadas al auxilio de la población, una vez evaluadas las necesidades insatisfechas de los individuos o comunidades que por su carencia puedan tornarse víctimas del desplazamiento forzado.¹¹⁶

La naturaleza, alcance y funciones de estos Comités para la atención y prevención del desplazamiento, aparece desarrollada en el título VIII del **Decreto 2569 de 2000.**

En primer lugar, éste dispone que la constitución de los Comités corresponde a los alcaldes municipales, distritales y gobernadores, *"en los términos y para los fines previstos en el artículo 7° de la Ley 387 de 1997 y el presente Decreto."*¹¹⁷ De manera puntual, éstos serán convocados siempre que ocurra alguno de los siguientes supuestos fácticos:

1. Exista amenaza inminente de desplazamiento.
2. Exista desplazamiento dentro de la misma entidad territorial o hacia una distinta.
3. Tenga lugar un desplazamiento masivo entendido como tal, al tenor del artículo 30 de este Decreto, el desplazamiento conjunto de un número equivalente a diez o más familias, o de cincuenta o más sujetos individualmente considerados.
4. Se produzca en una entidad territorial la recepción de población desplazada.¹¹⁸

Las funciones reconocidas a estos Comités, que se concretan a través de acciones jurídicas y asistenciales, son susceptibles de agruparse en dos categorías: las de prevención del fenómeno del desplazamiento forzado y las de atención integral en favor de la población víctima del desplazamiento por la violencia. De manera puntual, las **funciones de los Comités en Prevención** son las siguientes:

1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento.
2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

¹¹⁵ Artículo 8°, numerales 1° y 2° de la Ley 387 de 1997.

¹¹⁶ Artículo 8°, numeral 3° de la Ley 387 de 1997.

¹¹⁷ Artículo 29 del Decreto 2569 de 2000.

¹¹⁸ Artículo 30 del Decreto 2569 de 2000.

4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento.
5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento.
6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento.
7. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.¹¹⁹

Por su parte, los **Comités en atención integral tienen las siguientes funciones:**

1. En el contexto de los desplazamientos masivos, recolectar información en relación con la población que ha sido desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
2. Coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada.
3. Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos, de toda organización o persona que participe en el manejo de la ayuda humanitaria.
4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia.
5. Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; así como las necesidades que se presenten en relación con la formación y capacitación del personal requerido para brindar asistencia y protección a la población que se encuentra en la condición de desplazamiento.
6. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras.
7. Diseñar y poner en marcha programas y proyectos para la atención integral de la población desplazada por la violencia, especialmente dirigidos al logro de la estabilización socioeconómica de esta población.
8. Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados.

¹¹⁹ Artículo 32 del Decreto 2569 de 2000.

9. Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.¹²⁰

De otra parte, en la sección octava del capítulo III de la Ley 387 de 1997 son enunciadas las instituciones que participarán en la ejecución del Plan Nacional para la Atención Integral de la población desplazada por la violencia así como las funciones a su cargo. Literalmente se dispone que *“las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:*

1. *El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.*

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades 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 titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.”¹²¹ (negrillas por fuera del teto original)

De esta forma se dispuso la creación de un registro de predios abandonados por violencia. Con el propósito de reglamentar parcialmente el anterior y los artículos 7º y 17 de la Ley 387 de 1997 *“en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar”*, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Decreto 2007 de 2000,

¹²⁰ Artículo 33 del Decreto 2569 de 2000.

¹²¹ Artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

en el que se consolidó un *sistema para la limitación de la enajenación o transferencia de bienes rurales*.

Con el fin de proteger la vida, integridad y bienes de que goza la población desplazada frente a riesgos de desplazamiento forzado u ocurrencia efectiva del mismo, en primer lugar se asignó a los **Comités para la Atención Integral** de la población desplazada la obligación de declarar, mediante acto motivado, *“la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, procediendo a:*

1. Identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento para tratar de establecer *el periodo de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble.*

A fin de facilitar esta tarea, los respectivos Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del IGAC, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incora, con base en la información contenida en sus registros, presentarán al Comité en un término inferior a ocho días calendario contados a partir de la declaratoria, un informe sobre los **predios rurales** existentes en la zona correspondiente a la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de hechos. En ese informe se precisarán las características básicas de cada **inmueble** y se hará una relación en cuanto a la titularidad de los derechos constituidos en relación con el mismo.¹²²

Una vez avalado este informe por parte del Comité, éste se erige en prueba suficiente de la calidad de poseedor, tenedor u ocupante atribuible a la persona desplazada respecto de la cual se ha establecido cierta relación con el inmueble de que se trate.

2. Con posterioridad, ya identificados los predios, corresponde al Comité hacer una solicitud explícita al Incora a fin de que no se adelanten procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento, de conformidad con la declaratoria del Comité, en beneficio de personas distintas a las que figuran como titulares de algún derecho en el informe avalado por el Comité.

3. De otra parte, corresponde al Comité informar a la **Oficina de Registro de Instrumentos Públicos** competente sobre la declaratoria, lo que implica la identificación de los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren

¹²² “Sin perjuicio de lo anterior, antes de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado la Red de Solidaridad Social podrá solicitar a los Alcaldes Municipales y Distritales de las zonas o regiones rurales que considere convenientes, que le presenten un informe, con copia al Incora y a los Procuradores Agrarios respectivos, sobre las formas de tenencia de la tierra y características básicas de los predios rurales existentes.” Literal 3° del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 2007 de 2001.

resultar afectados con los supuestos fácticos que motivan a la misma a la que se suma la solicitud expresa de que se **abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales referidos, mientras permanezca vigente esta declaratoria, salvo que se acredite el cumplimiento previo de los requisitos especiales establecidos en el decreto para autorizar la enajenación de bienes rurales.**¹²³

Tales requisitos determinan que únicamente es admisible la transferencia del derecho de dominio de los bienes sujetos a este sistema de protección respecto de los cuales i) la persona interesada tiene el derecho de propiedad, ii) se obtiene la autorización del respectivo Comité, o iii) la transferencia se haría a favor del Incora –ahora Incoder-, de conformidad con el precitado numeral 1° del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, que autoriza al Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria a establecer “*un programa que permita recibir tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.*”¹²⁴

En consecuencia, la Oficina de Instrumentos Públicos está autorizada para inscribir únicamente los actos de transferencia respecto de los cuales haya autorización del Comité, documento que deberá ser incorporado al contrato o acto de transferencia.¹²⁵

Dentro de este sistema de protección corresponde a la Superintendencia de Notariado y Registro vigilar que los Registradores de Instrumentos Públicos exijan el cumplimiento de esos requisitos especiales para la enajenación de bienes rurales.¹²⁶

Una vez cesen los hechos que originaron la declaratoria, el Comité expedirá un acta en la que será consignada esa eventualidad y oficiará, tanto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente como al Incora, para que lleve a cabo el levantamiento del impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de los bienes respectivos.

Con posterioridad a la emisión del Decreto 2007 de 2001, fue proferida la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se hizo un balance global del problema del desplazamiento en el país y de las diferentes facetas de la política pública diseñada para su tratamiento, seguimiento y evaluación, análisis que arrojó la declaración de “*la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el*

¹²³ Artículo 1°, numeral 2° del Decreto 2007 de 2001.

¹²⁴ Op. Cit., artículo 19, numeral 1° de la Ley 387 de 1997.

¹²⁵ Artículo 4°, literal 2° de la Ley 387 de 1997.

¹²⁶ Artículo 1°, párrafo 2° de la Ley 387 de 1997.

volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.”¹²⁷

Dentro de las falencias identificadas en la política pública sobre desplazamiento forzado que motivaron a esa declaración se destacan unas atinentes al diseño y desarrollo reglamentario de la misma, entre otras, las relativas a la falta de claridad en cuanto a la adjudicación de funciones al INCORA, organismo que para la fecha se encontraba en proceso de liquidación; y en relación con el seguimiento y evaluación, la inexistencia de información en los sistemas de registro sobre los predios abandonados por la población desplazada.¹²⁸ Aúnese a ello que a la fecha el SNAIPD carecía de un plan de acción actualizado que permitiera, en el marco del seguimiento, asumir una mirada integral de la política, además de que las funciones de atención a la población estaban distribuidas en los organismos integrantes del sistema y las entidades territoriales, de manera indistinta.

Para la época Acción Social, entonces Red de Solidaridad Social dio inicio, con sustento en esos criterios, al *Proyecto de protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*, como resultado del cual fueron diseñadas las rutas de protección individual y colectiva como mecanismos para promover el amparo de los derechos territoriales de la población víctima del desplazamiento basada en relaciones tanto de propiedad, como de ocupación, posesión o mera tenencia.

Estas figuras, instrumentos para evitar la consumación de un vicio en la enajenación de bienes respecto de los cuales la población desplazada tuviera alguna titularidad, surgen en atención a lo prescrito en el artículo 19 de la Ley 387 que, se reitera, ordenó la fijación de un registro especial para la relación del número de predios abandonados por la población afectada por el desplazamiento forzado. Así, se constituyó el RUP, Registro Único de Predios Rurales Abandonados (RUP), a cargo inicialmente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora.

De manera consecuente, el Decreto 250 de 2005 enuncia dentro de las acciones preventivas a ser tomadas en el marco del *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, las siguientes, relativas a la protección de bienes:

“1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.

¹²⁷ Numeral primero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

¹²⁸ Fundamentos 6.3.1.1 y 6.3.1.1 de la sentencia T-025 de 2004.

2. *Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Unico de Predios con el objeto de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.*
3. *Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.*
4. *Afianzar la protección de carácter colectivo, para lo cual los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, emitirán la declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, aplicando las herramientas contenidas en el Manual General de Procedimientos y guías en desarrollo del Decreto 2007 de 2001.*
5. *Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.*
6. *Elaborar los informes por parte de los Comités de Atención a la Población Desplazada, con base en los registros completos de los predios rurales y la cartografía disponible sobre las zonas objeto de la declaratoria, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi suministrará la información pertinente.*
7. *Continuar implementando acciones de capacitación dirigidas a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, los Procuradores Regionales y Provinciales, acerca de los procedimientos generales y competencias institucionales para la protección de los bienes inmuebles de la población desplazada.*
8. *Impulsar mecanismos alternativos que propendan por la resolución de disputas comunitarias sobre el uso, manejo y apropiación del territorio, así como fomentar prácticas de prevención y tratamiento de conflictos relacionados con la tierra y el territorio.*
9. *Identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.*
10. *Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.”¹²⁹*

Se previó, igualmente, que serían responsables de este sistema de registro el Incoder, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, la entonces Red de Solidaridad Social, y se contaría con la *participación* de los

¹²⁹ Literal F del numeral 5.1.1 del Decreto 250 de 2005.

Comités de Atención a la Población Desplazada, estructura que conserva el sistema de protección de patrimonios y tierras de la población desplazada.

Finalmente, mediante la Ley 1152 de 2007, por medio de la cual se adoptó el Estatuto de Desarrollo Rural, se dispuso la creación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la violencia, RUPTA. Sin embargo, dicha ley fue declarada inexecutable después del estudio de constitucionalidad efectuado por esta Corporación mediante sentencia C-175 de 2009, por falta de consulta previa a los grupos étnicamente minoritarios susceptibles de afectación directa con la medida.

En razón de ello la administración del RUPTA, que por virtud del artículo 127 de la referida Ley había sido trasladada a la Superintendencia de Notariado y Registro, fue retomada por el INCODER, de conformidad con el Decreto 3759 de 2009 *“por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y se dictan otras disposiciones.”*¹³⁰

De manera subsecuente, en ejercicio de la labor de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y, por ende, a la política pública sobre desplazamiento forzado, esta Corporación ha expedido un número significativo de providencias entre las que resultan representativamente puntuales los autos 008 y 005 de 2009, mediante los cuales se ordenó al Gobierno, respectivamente, la reformulación general de la política de tierras¹³¹ y el diseño de una ruta étnica de protección.¹³²

¹³⁰ Así, de acuerdo con el artículo 20 del referido Decreto, *“son funciones de la Subgerencia de Tierras Rurales, las siguientes:*

19. Coordinar las acciones relacionadas con el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la violencia - RUPTA, para efectos de que los Notarios Públicos y Registradores de Instrumentos Públicos procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, cuando tales operaciones se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.”

Igualmente, el artículo 23 del mismo preceptúa: *“son funciones de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, las siguientes:*

1. Llevar el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la violencia - RUPTA y tramitar las solicitudes ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

2. Gestionar con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi la consecución de la información catastral que debe acompañar el trámite de las solicitudes de protección de bienes ingresadas al RUPTA y coordinar con la Superintendencia de

Notariado y Registro el trámite de las solicitudes recibidas (...).”

¹³¹ En el numeral 5 del Auto 008 de 2009 se ordenó: *“5. ORDENAR a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional y después de un proceso de participación, reformular la política de tierras.”*

¹³² En el Auto 005/2009 se dispuso: *“3. ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009 una ruta*

Sin embargo, de manera preliminar habría que mencionar que mediante el Auto 109 de 2007, proferido en seguimiento de las órdenes dictadas en la Sentencia T-025 de 2004, fueron sintetizados los criterios que serían tenidos en cuenta para la adopción de los indicadores de goce efectivo de derechos y se dispuso la ejecución de tareas de verificación del cumplimiento de dicho fallo y, por ende, del grado de goce efectivo de derechos por parte de la población en situación de desplazamiento. Con base en multiplicidad de fuentes se determinó la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento.

Con posterioridad fueron emitidos varios autos de seguimiento en relación con aspectos particulares de la política pública, entre los que merecen especial atención el auto 008 y el 005 de 2009. En el primero, enfocado en la constatación del estado de cosas inconstitucional, fueron identificados los principales obstáculos del componente de tierras, *“tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada, como a las tierras entregadas para reubicación y desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada.”*¹³³

Y por último, en virtud del auto 005 de 2009, en el que se efectuó un balance sobre el alcance de la política y el goce efectivo de derechos por parte de la población afrodescendiente en situación de desplazamiento, se ordenó *“al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el INCODER, la*

étnica cuya aplicación será obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo o frente a riesgo de desplazamiento que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales.”

¹³³ Fundamento jurídico N° 70 del auto 008 de 2009. Los cuestionamientos puntuales, formulados con fundamento en el informe presentado por el Gobierno Nacional en diciembre de 2008, fueron los siguientes:

“i. La desactualización de la información institucional necesaria para la individualización de predios y derechos (18)

ii. La escasa sistematización de la información catastral y registral relevante (19)

iii. El bajo nivel de conocimiento acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial, por parte de los funcionarios concernidos.

iv. El escaso conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles, por parte de la población afectada.

v. La transición normativa (Ley 1152 de 2007) y el cambio de competencias institucionales que ha implicado:

a. Traslado del RUP que administraba Incoder a la Superintendencia de Notariado y Registro bajo la denominación RUPTA, con los ajustes correspondientes.

b. Traslado de la competencia de recepción de solicitudes que tenía Incoder al Ministerio Público.

c. Asignación de las competencias en materia de Ruta de Protección Étnica al Ministerio del Interior y de Justicia.

d. Este traslado de competencias no ha estado acompañado del mejoramiento de su capacidad administrativa para la asunción de las nuevas funciones.

vi. La falta de información actualizada de formaciones catastrales y territorios étnicos.

vii. El establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral.

viii. Las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados.

*ix. La imprecisión de los datos aportados por los desplazados por la violencia para la identificación de los predios.”*¹³³

*Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009 una ruta étnica cuya aplicación será obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo o frente a riesgo de desplazamiento que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales.*¹³⁴

Finalmente, la Ley 1448 de 2011, “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, prevé el capítulo III del título IV la creación un *registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente*, que será implementado de forma gradual y progresiva una vez constituida la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas¹³⁵, razón por la cual el funcionamiento del sistema aún se ajusta a las disposiciones previamente anotadas.

De conformidad con el anterior marco normativo el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, que tiene como objetivos centrales la prevención del desplazamiento y el aseguramiento de condiciones propicias para el retorno y reparación de las víctimas de esta violación, está constituido por las rutas de protección individual, colectiva y étnica, que están orientadas por el mismo propósito, pero que se distinguen en razón de las particularidades del desplazamiento, es decir, dependiendo de si éste es individual, masivo o afecta a un grupo étnico minoritario, respectivamente.

En síntesis, el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, que nutre el Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia, está integrado por tres ‘*rutas de protección*’: i) una individual,

¹³⁴ Orden 3° del auto 005 de 2009.

¹³⁵ El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 reza:

“Artículo 16 REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS y ABANDONAS FORZOSAMENTE. Créase el "Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con reglamento. teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica despojo y la existencia de condiciones para el retomo. La conformación administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

(...)

instrumento aplicable en los casos de desplazamientos ‘no masivos’ soportados por sujetos que no sean identificados como miembros de un grupo étnicamente minoritario, es decir, los que afecten un número menor de 10 familias o 50 personas individualmente consideradas; ii) una colectiva, que es ajustable a los desplazamientos masivos igualmente de sujetos de los que no se predique tal condición étnica, o sea, en los que se vean involucradas más de 10 familias o 50 personas; y iii) una étnica, cuyos parámetros fueron planteados en el auto 005 de 2009, prevista originalmente para la protección de los derechos territoriales en titularidad de la población afrodescendiente, pero extensible a los demás grupos étnicamente representativos, que está en coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y es de aplicación obligatoria en tres eventos: i) situaciones de desplazamiento masivo, de conformidad con el informe emitido al respecto por el Ministerio Público, ii) en zonas de megaproyectos mineros, agrícolas, de turismo o de explotación portuaria que involucren territorios ancestrales y iii) cuando haya algún riesgo particular para las comunidades de conformidad con informes y análisis sobre el orden público efectuados por las autoridades competentes.¹³⁶

Caso concreto.

El actor, quien alega la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, impetra la tutela a nombre propio y solicita *“se ordene al señor ORLANDO PERIÑAN FLOREZ, en su calidad de Presidente del Comité Departamental de Atención de Atención [sic] a la Población Desplazada de Bolívar, o quien haga sus veces al momento de la notificación, se sirva autorizar la enajenación de los predios rurales de nuestra propiedad”* (negrillas por fuera del texto original).¹³⁷ Es decir, que el actor presentó la tutela para el amparo del derecho fundamental al debido proceso en titularidad suya pero con la intención de que la misma generara efectos favorables respecto de todas las solicitudes de autorización de enajenación elevadas por él a nombre propio y de otros habitantes de la vereda La Tacaloea, en el municipio del Carmen de Bolívar.

Lo anterior en vista de que el Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar, una vez declarada la inminencia de riesgo de desplazamiento en la zona baja del municipio del Carmen de Bolívar, resolvió de manera negativa dichas solicitudes en cumplimiento de las obligaciones previstas dentro del *sistema de protección de bienes y patrimonios*, en particular, las medidas de protección grupal conocidas como *ruta de protección colectiva*. En efecto, mediante las resoluciones por medio de las cuales finalmente fueron resueltas sendas solicitudes de reposición elevadas en contra de los actos administrativos que inicialmente negaron el levantamiento de las medidas de protección, el presidente del Comité

¹³⁶ Auto 005 de 2009.

¹³⁷ Op. Cit., folio 8, cuaderno 6.

Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada insistió en el incumplimiento, por parte de los interesados, de los requisitos previstos en los artículos 20, 39 y 40 de la Ley 160 de 1994, *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.¹³⁸

En contraposición, el demandante arguye que el día 15 de julio de 2009 se agotó ante el INCODER el trámite de que trata el inciso 6° del artículo 39 de la Ley 160 de 1994, que obliga a tener a este instituto como la primera opción para la transferencia del dominio sobre un bien de naturaleza rural. Sin embargo, de acuerdo con su dicho, recibieron respuesta en la que el instituto rehusó la compra de los inmuebles debido a que *“actualmente no se encuentran en posibilidad de adquirir o realizar compra directa de predios debido a que no dispone de los recursos suficientes para ello, por lo tanto, la institución no podrá ejercer la opción de compra establecida en la mencionada Ley.”*¹³⁹ A juicio del actor ello justifica su solicitud de amparo, ya que efectivamente se dio cumplimiento al artículo 39 de la Ley 160 de 1994, no obstante lo cual el Comité en cuestión no resolvió favorablemente las susodichas solicitudes, lo que implicó de esta manera una afrenta al debido proceso.

En el escrito de contestación presentado durante el trámite de la acción de tutela, la entidad accionada replicó que la solicitud presentada por el actor fue denegada en acatamiento del artículo 4° del Decreto 2007 de 2001, que obliga a quienes estén interesados en transferir el dominio de bienes ubicados en zonas declaradas como de riesgo inminente de desplazamiento a obtener la autorización del Comité respectivo. De manera concreta las peticiones fueron desestimadas porque *“en el ejercicio del estudio de la solicitud de autorización de enajenación se encontró que el predio fue objeto de reforma agraria, y por ello se debía abordar el análisis a la luz de los regulado por las leyes en materia agraria (...)”* y en particular se verificó el incumplimiento del artículo 40 de la Ley 160 de 1994, que en su numeral 5° dispone: ***“en ningún caso un titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar.”*** (negrillas por fuera del texto original).¹⁴⁰ En consecuencia, a falta del requisito previsto en el artículo 40 de la Ley 160 de 1994, tanto la solicitud de enajenación del actor como las demás propietarios fueron rechazadas debido a que naturaleza rural obligaba a la sujeción a las normas de la referida ley para la próspera culminación del trámite.

¹³⁸ Op. Cit., folio 34 del cuaderno 2.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Op. Cit, folio 6 del cuaderno 2.

Puntualmente, de acuerdo con el escrito de contestación, a pesar de lo preceptuado en el artículo 40 de la referida ley, la sociedad AGROPECUARIA TACALOA S.A. “*era futuro [sic] adquirente de varias Unidades Agrícolas Familiares, las cuales igualmente reposan en esta oficina, y sirvieron de base para el estudio de la autorización de enajenación solicitada, y que coinciden con las personas que el señor Gilberto enuncia como apoderado [sic] para la venta en la presente tutela, motivo por el cual el Comité toma la decisión a través de la Resolución 076 de 2009.*”¹⁴¹ Así las cosas, se alegó que si bien el actor cumplió con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley en cuestión, no se satisfizo lo ordenado en el artículo 40 de la misma, razón por la cual las solicitudes no eran viables.

El problema jurídico a abordar se concreta, entonces, en definir si la negativa del Comité demandado frente a la solicitud radicada por el señor Gilberto Medina Arrieta en relación con el predio de su propiedad aparejó una vulneración del derecho al debido proceso en titularidad suya.

Ha de aclararse, como cuestión preliminar, que no obstante se desprende de las pretensiones que el actor esperaba la extensión de los efectos de su tutela a los casos de los demás propietarios de la zona, únicamente será considerada su solicitud de amparo, ya que exclusivamente éste funge como accionante y no se ha configurado alguna de las causales que autorizan la interposición de la tutela a través de interpuesta persona.

Recordemos que esta acción está prevista como un mecanismo propicio para la defensa directa de los derechos fundamentales en titularidad de la persona que aduce están en peligro o han sido efectivamente vulnerados con ocasión de la omisión o la actuación de autoridades públicas o particulares, en determinados eventos; así como por interpuesta persona siempre que tenga lugar alguna de las hipótesis reguladas por el decreto 2591 de 1991 en relación con el interés y la legitimación para promover la defensa *iusfundamental* de otro sujeto. En concreto, las circunstancias previstas para la interposición indirecta de la tutela en defensa de los derechos de terceros, corresponden a las figuras de la representación legal, el apoderamiento judicial, el agenciamiento oficioso y su ejercicio por parte de los Personeros o Defensores del Pueblo.¹⁴²

En este evento no se acreditó el cumplimiento de alguno de los supuestos referidos, ya que evidentemente no se configuró la institución de la representación legal¹⁴³; se verificó que el accionante no tiene la calidad de

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁴³ “**Artículo 62 del Código Civil.** Las personas incapaces de celebrar negocios serán representadas:
1. Por los padres, quienes ejercerán conjuntamente la patria potestad sobre sus hijos menores de 21* años.
Si falta uno de los padres la representación legal será ejercida por el otro.

abogado y, en consecuencia, no puede actuar como apoderado de los demás propietarios; y tampoco se encontró que el resto de los solicitantes estén envueltos en alguna circunstancia que limite seriamente sus posibilidades de ejercicio directo de la tutela. Simplemente se adujo en algún aparte de la demanda que los demás propietarios de los inmuebles ubicados en la zona de protección “[le] autoriza[ron] venderlo[s] por no encontrarse en estos momentos viviendo en la zona (...)”¹⁴⁴, argumento del que no se desprende que los demás ciudadanos difícilmente pudieran elevar la tutela de forma personal, a lo que suma que el actor nunca manifestó actuar en función de esta figura. En últimas, solamente el actor se encuentra legitimado para promover su propia defensa, razón por la cual únicamente se discutirá la constitucionalidad de la medida adoptada a raíz de la solicitud efectuada por éste, Gilberto Medina Arrieta, en relación con el inmueble de su dominio.

Superado este asunto preliminar, se reafirmará que el derecho al debido proceso, como manifestación del principio de legalidad, comprende el acatamiento, por parte de autoridades administrativas o judiciales, de determinadas normas procedimentales y sustanciales dispuestas para asegurar el equilibrio de las partes en el proceso o trámite, la inexistencia de algún viso de arbitrariedad y el respeto de los intereses y derechos superiores de los sujetos involucrados.

Es menester, pues, que todo trámite administrativo siga determinadas reglas previamente dispuestas para su sujeción por parte de las autoridades respectivas, además de que respete principios y derechos superiores en cabeza de las partes involucradas en el mismo, lo que no significa que el resultado del proceso sea invariablemente favorable a las partes.

En este punto reiteraremos que, de conformidad con la normatividad que regula el sistema de protección de tierras y patrimonios de la población desplazada, una vez declarada la inminencia u ocurrencia efectiva de desplazamiento en una zona determinada, será restringido todo acto jurídico que conduzca a la enajenación de los bienes sujetos a la medida, salvo que medie autorización del respectivo Comité o la transferencia se concrete en favor del INCODER. En el caso bajo estudio tenemos que, en efecto, el Comité demandado satisfizo las exigencias que la normatividad en la materia

<Aparte tachado INEXEQUIBLE, aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> *Cuando se trate de hijos extramatrimoniales, no tiene la patria potestad, ni puede ser nombrado guardador, el padre o la madre declarado tal en juicio contradictorio. Igualmente, podrá el juez con conocimiento de causa y a petición de parte, conferir la patria potestad exclusivamente a uno de los padres, o poner bajo guarda al hijo, si lo considera más conveniente a los intereses de este. La guarda pondrá fin a la patria potestad en los casos que el artículo 315 contempla como causales de emancipación judicial; en los demás casos la suspenderá.*
 2. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> *Por el tutor o curador que ejerciere la guarda sobre menores de 21* años no sometidos a patria potestad y sobre los {dementes} disipadores y sordomudos que no pudieren darse a entender ~~por escrito~~.*”

¹⁴⁴ Folios 10 a 36, cuaderno 6.

prevé para el funcionamiento del sistema, en vista de que una vez radicada la solicitud del actor, ésta fue debidamente recibida, valorada y respondida de manera sustancial, oportuna y pertinente. Se garantizó al petente, además, la posibilidad de recurrir el acto administrativo por medio del cual se resolvió su solicitud, recurso en respuesta del cual fue igualmente emitido un acto administrativo fundado y puntual.

En efecto, el Comité reafirmó en su escrito de contestación que: *“lo que se pretende con la presente acción de tutela es que **AGROPECUARIA TACALOA S.A.**, sea el comprador de varias Unidades Agrícolas Familiares, lo cual está prohibido expresamente por el artículo 40 de la Ley 160 de 1994, la cual buscó evitar la concentración de riquezas en manos de los latifundistas, que es un [sic] últimas lo que cumple la función social de la propiedad, y más aun cuando a la luz de los fallos de la Corte Constitucional, se ha identificado a la población vulnerable como merecedora de las más altas garantías y protecciones por parte del Estado, representado en esta oportunidad por el Comité de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que sabiamente ha propugnado por la protección de los campesinos de la zona baja de El Carmen de Bolívar.”*¹⁴⁵ (negritas por fuera del texto originla)

Tal afirmación concuerda con la interpretación ofrecida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la naturaleza de la legislación agraria a la que se ha referido de la siguiente forma:

La citada Ley, se encuentra inspirada e el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina (art. 1)

El párrafo segundo del artículo 1° De [sic] la norma en cita, señala que se entregará las tierras a ‘los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional’ (subrayado fuera de texto)

Es claro entonces, que la búsqueda de equidad perseguida por esta Ley a través de la adquisición de tierras, posee destinatarios precisos, determinados; a quienes se les exige una condición socioeconómica desfavorecida que los hace poseedores de un estatus de vulnerabilidad. En el fondo de ello se advierte, que la citada legislación agraria reconoce que en materia de propiedad rural es necesario realizar ajustes

¹⁴⁵ Op. Cit., folio 7 del cuaderno 2.

en sectores singularizados por razón de género, pertenencia al sector rural, integración de comunidades indígenas y la calidad de beneficiario de un programa del Gobierno Nacional.

(...)

Así las cosas, bien puede indicarse que la población víctima del desplazamiento (...) esta [sic] cobijada con la política de reforma agraria que el enunciado jurídico en estudio describe; para tal efecto, basta apreciar el artículo 20, que respecto del subsidio y crédito para compra de tierras y la condición de sujetos destinatarios de la reforma agraria prescribe:

‘También serán considerados como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias’ (subrayado fuera de texto).’

La participación del desplazado en este contexto, adquiere una calidad especial, toda vez que se reconoce en interpretación del artículo 1° de la Ley, que la propuesta de política estatal es incluir a quienes involuntariamente han sido desplazados del campo, como una forma de buscar el cumplimiento del objetivo de justicia social, democracia participativa, y equitativa repartición de las tierras.

El otorgamiento de un estatus preferencial, avoca que en materia de adjudicación de tierras, si bien se reconocen destinatarios específicos como los ya citados del artículo 20, también es cierto, que para los casos de desplazados, quienes valga reiterar también son beneficiarios expresos de la Ley, el referido trato contiene un carácter especial.

(...)

En este sentido la norma agraria, otorga al reparto y adquisición de tierras, el carácter de ‘instrumento reformador de la estructura social’ (art. 1 numeral 2) y enfoca su objeto y beneficios a ciudadanos determinados, entendiendo el objeto de –propiedad rural- como un ente dotado de capacidad de justicia social, e introduciendo el elemento equidad de materia distributiva de este bien; no se trata entonces de un imperativo ‘vacío [sic] de fundamento constitucional’ sino que contrario censo [sic], su carácter fundante se encuentra en aquél, y su desarrollo

*esta [sic] ligado a la potestad del poder ejecutivo en la propuesta de una política pública plasmada en la Ley 160 de 1994 en estudio.*¹⁴⁶

Así que, la lectura que del artículo 40 de la Ley 160 hace el Comité demandado no es abiertamente irrazonable, pues encuentra asidero en jurisprudencia del Consejo de Estado, e indudablemente el sentido de la normatividad agraria, que no concibe dentro de sus fines, es más, en cierta forma repudia la promoción de latifundios. En todo caso, la legalidad de los referidos actos administrativos puede ser debatida por los sujetos interesados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De todas formas, la alegada violación del debido proceso será descartada, además, por la correlación de estas medidas con fines y principios superiores, a los que se hará referencia a continuación.

Ha de recordarse en este punto que el sentido de las medidas es la restricción de la enajenación de bienes sujetos a la declaratoria de riesgo u ocurrencia de desplazamiento forzado, por parte de los respectivos Comités para la Atención de la Población Desplazada. De manera exceptiva, la autorización para su levantamiento está sujeta a: i) la superación del estado de desplazamiento por parte de la persona que solicitó el levantamiento de la medida, con todas sus implicaciones en cuanto a la estabilización socio-económica, el acceso a tierras y la reparación; ii) la desaparición de los factores que motivaron la declaratoria de inminencia o de desplazamiento efectivo, iii) la transferencia del dominio se haría a favor del Incora –ahora Incoder-, de conformidad con el precitado numeral 1° del artículo 19 de la Ley 387 de 1997; iv) o se compruebe la falta de conexidad entre la decisión de transferir el dominio de los predios y determinados factores que favorezcan el desplazamiento forzado, circunstancias que serán valoradas, dentro del margen de discrecionalidad con que cuentan para el efecto, por las entidades competentes, ora el respectivo Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, cuando se trate de las rutas individual o colectiva, ora de la entidad competente del Ministerio Público, en el contexto de la ruta étnica. Tales condiciones deben ser estrictamente evaluadas por los Comités para la Atención de la Población Desplazada o los organismos correspondientes a la hora de determinar la viabilidad de una solicitud de levantamiento de estas medidas de protección.

Lo anterior coincide con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 1° del Decreto 2700 de 2001, de acuerdo con el cual, una vez cesen los hechos que originaron la declaratoria, le corresponde al Comité expedir un acta en la que será consignada esa eventualidad y se oficiará, tanto a la Oficina de Registro

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Subsección 'A'. Sentencia del 9 de diciembre de 2009. Radicación número: 47001-23-31-000-2009-00170-01(AC). CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

de Instrumentos Públicos correspondiente como al Incoder, para que lleve a cabo el levantamiento del impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de los bienes respectivos.

Nótese que la superación de las circunstancias que determinaron la declaratoria es lo que justifica, de acuerdo con la normatividad interna y los mandatos internacionales, la cancelación de la medida, pues una vez desaparecidos los riesgos o saneados los daños ocasionados a la población víctima de este crimen, el instrumento habría perdido sentido. Esa previsión, se insiste, pretende: i) favorecer la materialización de la restitución, componente esencial de la reparación; ii) asegurar el goce efectivo de los derechos a la propiedad, a la vivienda digna y adecuada, al disfrute pacífico de los bienes y a la seguridad en la tenencia; y finalmente iii) generar condiciones propicias para el retorno.

Son éstos los argumentos que sustentan la limitación del derecho a la propiedad que traen consigo las medidas en cuestión que, conforme lo expuesto, es un supuesto admisible siempre que se pretenda la satisfacción del interés general a través de normas expedidas, para el efecto, en desarrollo de la libre configuración normativa propia del Legislador. En efecto, ya esta Corporación ha admitido 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.”*¹⁴⁷

De otra parte, corresponde a la Sala valorar si estas medidas, en tanto *paternalistas*, irrumpen de forma constitucionalmente admisible con el ejercicio pleno de la autonomía individual. En primer lugar, como ya se hizo evidente, el sistema pretende la garantía de valores y derechos constitucionalmente expresos y relevantes, de conformidad con la normatividad interna e instrumentos internacionales aplicables: la reparación por violaciones masivas de los derechos humanos como obligación ineludible en cabeza de los Estados¹⁴⁸ y la protección reforzada en beneficio de las personas en situación de debilidad manifiesta.¹⁴⁹

En sentido lato, las susodichas medidas se caracterizan por generar condiciones propicias para la restitución, componente esencial de la reparación que está encaminado a la consecución de un *status quo ante*, dado que la adopción de estas medidas comprende la identificación de los predios, actuación que tiene lugar desde la declaratoria de riesgo o de desplazamiento

¹⁴⁷ Op. Cit., Sentencia C-189 de 2006. Fundamento jurídico N° 9.

¹⁴⁸ Artículos 1, 13 y 93 de la Constitución Política.

¹⁴⁹ Artículo 2 de la Constitución Política.

efectivo, y evidentemente porque se dispone un condicionamiento a las posibilidades de enajenación de los predios ubicados en la zona.

De otra parte, la protección contra el desplazamiento forzado es un derecho que, en este contexto, se encuentra intrínsecamente relacionada con otros como la propiedad en sí misma, la vivienda digna y la seguridad en la tenencia, puesto que las *medidas de protección de tierras y patrimonios*, efectivizadas a través de las distintas rutas de protección, tienen la virtualidad de precaver la configuración de fenómenos que determinen la ocurrencia del desplazamiento y, de manera correlativa, las violaciones de derechos humanos que le son consustanciales. E incluso, si fallan las medidas de protección en el propósito de evitar la consumación del desplazamiento, de todas formas la caracterización de los inmuebles y la fijación de ciertos límites a su enajenación también procuran la garantía de los derechos a la propiedad o al disfrute pacífico de los bienes, a la vivienda digna y a la seguridad en la tenencia.

En el primero de los casos de forma puntual porque necesariamente estas restricciones a la enajenación procuran el ejercicio pleno, y no forzado, del derecho de dominio en titularidad de los desplazados respecto de las tierras habitadas; la vivienda digna, en cuanto a las relaciones con la tierra no sustentadas en un vínculo de propiedad, y además porque, por ejemplo, el hecho de que una de las hipótesis que autoriza el levantamiento de las medidas de protección sea la transferencia al INCODER, está igualmente orientada a la garantía del derecho a la vivienda, pues de esta forma el instituto tendría que adjudicarle al beneficiario otro inmueble de naturaleza rural en reemplazo del entregado¹⁵⁰; y finalmente, la seguridad en la tenencia, que de manera precisa estaría representada por el determinado grado de certeza que se genera en virtud de la existencia de estos mecanismos legales dirigidos a la protección de los bienes frente a desalojos forzoso, amenazas, hostigamientos y en general cualquier injerencia arbitraria e ilegal sobre los mismos.¹⁵¹

A más de lo anterior, en este punto es conveniente reafirmar que por mandato del artículo 58 de la Carta, de generarse un conflicto alrededor de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, ésta primará, por tal razón, sobre el ejercicio particular del derecho a la propiedad. La prevención, protección y reparación por el desplazamiento forzado, como problemática que acarrea la vulneración masiva y reiterada de múltiples derechos fundamentales, es necesariamente un asunto de interés social, y por tanto, el ejercicio de la tenencia, la propiedad y demás derechos sobre los bienes amparados debe ser ponderado bajo esa óptica.

¹⁵⁰ Artículo 40 de la Ley 160 de 1994.

¹⁵¹ Fundamento Jurídico 1° de la Observación General N° 7 del Comité DESC sobre “*el derecho a una vivienda adecuada: el despojo.*”

Ahora sí, en cuanto al juicio de proporcionalidad¹⁵², se recalcará, frente al criterio de adecuación, que en abstracto estas medidas acarrearán varios objetivos constitucionalmente válidos: desestimular el despojo, el abandono, la apropiación ilegal y arbitraria de tierras así como el desplazamiento en sí mismo, además de favorecer la consolidación de condiciones más propicias para el retorno y la reparación, obligaciones ineludibles a cargo del Estado. Y desde el punto de vista empírico, se tiene que de acuerdo con cifras del Comité de Seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, después de algunos años de vigencia del Decreto 2007 y de iniciación del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, de conformidad con los datos entregados por el gobierno nacional, se habría *“alcanzado una cifra de protección de tierras del orden de 2.997.661,38 hectáreas. Esta cifra corresponde a 91.701 predios con medidas de protección aplicadas, 25.637 de los cuales se relacionan con derechos de propiedad, posesión, ocupación o mera tenencia de personas u hogares que individualmente solicitaron su protección, y 66.334 con solicitudes bajo la ruta de protección colectiva. De acuerdo con la información que se reporta, la protección de dichos inmuebles beneficia a 83.891 personas, 21.449 asociadas a solicitudes a través de la ruta individual y 62.442 a través de la ruta colectiva.”*¹⁵³

Adicionalmente, como fue anotado en líneas anteriores, la adopción de una *medida de protección –del propio bienestar–* se justifica en mayor medida cuando los sujetos susceptibles de la misma se encuentran en estado de *“debilidad de voluntad”*, hipótesis en que *“la persona acepta que un determinado bien es valioso para ella y no desea afectarlo, pero se niega a evitar un comportamiento que lesiona ese interés, o no tiene la voluntad actual suficiente para realizar una conducta que es necesaria para proteger el bien.”*¹⁵⁴ La ocurrencia o el riesgo de desplazamiento forzado son eventos que innegablemente determinan una alteración de la voluntad de sus víctimas.

Por otro lado, en lo que respecta al criterio de necesidad, resulta palmario que dentro de las normas que regulan la materia no existe otro instrumento que se acerque de forma tan próxima a la finalidad pretendida con la edificación de este sistema. Tales medidas, por último, no aparejan más que una restricción al derecho a la propiedad que no implica una afrenta a su núcleo esencial, pues

¹⁵² Recordemos que la elaboración del test requiere la valoración de la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida cuestionada, la que envuelve la colisión entre derechos. En particular, el escrutinio responde a determinados interrogantes en cuanto a (i) si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) si es indispensable, esto es, si no existe una medida disponible cuyos efectos sean menos onerosos para el goce o ejercicio de los derechos o principios en juego y permita, de todas formas, la consecución del fin perseguido con la misma eficacia que la medida valorada; y (iii) si la medida sacrifica mandatos o derechos superiores de mayor relevancia que los alcanzados, cuestionamiento que da cuenta de la proporcionalidad en sentido estricto.

¹⁵³ Op. Cit. Comisión de Seguimiento. Páginas 23 y 24.

¹⁵⁴ Op. Cit. Sentencia C-309 de 1997.

la fijación de estas medidas está precisamente dispuesta para asegurar la libre y voluntaria disposición de los bienes inmuebles y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de la población desplazada y los trabajadores agrarios, una vez superados los hechos que alteran el espontáneo ejercicio de su autonomía individual. En todo caso, se corrobora la proporcionalidad de la medida debido al hecho de que ésta tiene un carácter temporal y no definitivo.

De conformidad con todo lo antedicho, se tiene de manera preliminar que las medidas de protección de los bienes y patrimonio de la población víctima del desplazamiento forzado responden a fines constitucionalmente legítimos, lo que valida la intromisión del legislador en el ejercicio particular de los derechos a la propiedad y a la autonomía individual.

A más de lo anterior, en el particular, las características de la zona tuvieron una importante influencia en la justificación de la negativa por parte del Comité accionado, en observancia de la normativa anunciada. Como fue destacado en el escrito de intervención allegado por Dejusticia, en el municipio del Carmen de Bolívar, uno de los quince que integran la zona de los Montes de María y al que pertenece la vereda La Tacaloea –donde están ubicados los inmuebles sometidos a la medida de protección-, *“aproximadamente un tercio de la población ha sido víctima del desplazamiento y para el año 2007 la magnitud del fenómeno fue tal, que solo siete de los diecisiete corregimientos con que cuenta el municipio estaban habitados y en siete municipios de la región hay cuarenta y dos veredas completamente vacías.”*¹⁵⁵

Frente a este panorama, se ha determinado la incidencia de tres factores que han provocado la materialización de compras masivas de inmuebles localizados en el sector, a saber: i) la imposibilidad de retornar debido a problemas de seguridad; ii) la precariedad de la situación de los campesinos que han adquirido subsidios parciales del INCODER y iii) la compleja situación económica de la población.

¹⁵⁵ Se evidenció además que *“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 (AU) 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 Macayepo.*

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 (Tolviejo, Palmitos, Coveñas y San Onofre), y en Sampués, ubicado en el centro de Sucre.

Debido a ello, Montes de María se ha consolidado como uno de los principales focos de desplazamiento forzado en Colombia”(negrillas por fuera del texto original). 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.

Precisamente fue ésta, la existencia de determinadas deudas garantizadas con los inmuebles protegidos y la inminencia de posibles procesos ejecutivos, una de las razones aducidas por los solicitantes para exigir el levantamiento de la medida. Pero en contraposición, justamente la finalidad de este instrumento es precaver la aprehensión arbitraria de los inmuebles, debido a la prohibición de formalizar cualquier acto jurídico respecto de esos bienes, por representar un objeto ilícito¹⁵⁶, a lo que se suman limitaciones para la exigencia de las deudas adquiridas por la población desplazada, de conformidad con las sentencias proferidas al respecto por esta Alta Corporación.¹⁵⁷

En últimas, resulta palmario el acatamiento de las reglas que demanda el debido proceso en el trámite de una solicitud de esta entidad, por parte del sujeto demandado, el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar, que en la resolución de la solicitud elevada por el señor Medina siguió las normas que regulan las medidas de protección de tierras y patrimonio de la población víctima del desplazamiento forzado, de cuya constitucionalidad no quedó duda.

En términos sustanciales, no se verificó el cumplimiento de alguna de las causales previamente descritas para la autorización del levantamiento de la medida, ya que el ambiente en la región sigue siendo conflictivo, las personas interesadas en vender continúan en situación de desplazamiento –precisamente el actor, en el escrito de tutela, afirma que recibió ‘poder’ de los demás propietarios de la zona, debido a que éstos no han retornado y aduce, además, que no han recibido las ayudas estatales a las que tienen derecho en condición de víctimas del desplazamiento¹⁵⁸- y las condiciones que sustentan la solicitud no son del todo regulares puesto que, entre otras argumentos, se hace referencia a la inminencia de procesos ejecutivos en contra de los petentes con garantía en los inmuebles protegidos, lo cual no sólo desconoce el alcance de las medidas de protección referenciadas, sino también la jurisprudencia constitucional en relación con la exigibilidad de las obligaciones en titularidad de la población víctima del desplazamiento. Por el contrario, se evidenció la necesidad de asegurar el cumplimiento de los mandatos de prevención y protección frente al desplazamiento forzado, ante las múltiples amenazas a la vida, integridad, libertad y demás derechos en titularidad del actor y los otros sujetos interesados que, conforme los hechos previamente advertidos, podrían redundar en su movilización masiva y forzada.

De conformidad con todo lo antedicho, se concluye que las medidas adoptadas por el Comité Departamental de Atención Integral a la población desplazada

¹⁵⁶ El artículo 1502 del Código Civil colombiano señala cuatro condiciones básicas cuyo cumplimiento define la validez de las obligaciones: i) la capacidad del sujeto, ii) el consentimiento carente de vicios, iii) el objeto lícito y iv) la causa lícita.

¹⁵⁷ Ver al respecto las sentencias T-419 de 2004, T-358 de 2008, T-211, T-448 y T-726 de 2010.

¹⁵⁸ Folio 2, cuaderno 6.

de Bolívar no constituyeron una afrenta al derecho al debido proceso en titularidad del señor Medina y que, por el contrario, la misma se ajustó a un fin constitucionalmente legítimo.

Se procederá, así, a confirmar la sentencia proferida el día 23 de febrero de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia en el proceso de tutela iniciado por el ciudadano Gilberto Medina Arrieta en contra del Comité Departamental de Atención Integral a la población desplazada de Bolívar.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el día 23 de febrero de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia en el proceso de tutela iniciado por el ciudadano Gilberto Medina Arrieta en contra del Comité Departamental de Atención Integral a la población desplazada de Bolívar.

Segundo. LIBRENSE por la Secretaría General de esta Corporación las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNERTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General