REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dieciséis (16) de septiembre de dos mil Catorce (2.014)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente:	70-001-33-33-004-2014-00065-01
Accionante:	LUCELLY DÍAZ BERNAL, en calidad de PROCURADORA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS
Demandada	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER"
Acción	TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	DERECHO A LA REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA DEBE GARANTIZAR UNA VIVIENDA DIGNA Y EL RESTABLECIMIENTO SOCIOECONÓMICO.

SENTENCIA No. 179

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, resolver la impugnación formulada contra la sentencia del 5 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en la que se ampararon los derechos invocados por la parte accionante, Procuraduría Delegada para asuntos Agrarios y Administrativos.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró la Procuraduría General de la Nación, a través de una de sus agentes[1], la Dra. Lucelly Díaz Bernal, identificada con la cédula de

[1] La Constitución, en su artículo 277, otorga a la Procuraduría General de la Nación un amplísimo conjunto de competencias, las cuales puede ejercer a través de la interposición de las acciones que considere necesarias; en

ciudadanía No. 42.052.167 de Pereira, en calidad de Procuradora 27 Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER".

IV. ANTECEDENTES

La Procuraduría Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios, promovió acción de tutela en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", para que se le protegieran los derechos fundamentales al mínimo vital, vivienda en condiciones de dignidad, derecho a la estabilización socioeconómica y a una alimentación mínima, de cinco familias víctimas del desplazamiento, encabezadas respectivamente por (i) Martha Vargas, con cédula No. 57.292.673; (ii) Ignacio Cantillo, con cédula No. 19.589.944; (iii) Eduardo Villadiego, con cédula No. 17.905.005; (iv) Carlos Gómez, con cédula No. 18.936.858; y (v) Efraín Arias Trillo, con cédula No. 5.004.644.

V. PRETENSIONES

La parte accionante solicitó la protección de los precitados derechos fundamentales, para lo cual pidió se ordenara al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER" a lo siguiente:

(i) Reubicar inmediatamente a las cinco familias desplazadas por la violencia en un predio apto para desarrollar actividades agrícolas y proyectos productivos rentables, eficientes y sostenibles en el tiempo, y que les garantice una estabilidad socioeconómica.

(ii) Emplear todos los medios que sean necesarios para la ubicación de las cuatro familias que abandonaron los predios, igualmente la reubicación de la única familia que se quedó en el predio con mayor urgencia.

(iii) Realizar estricta vigilancia y coordine a través de las entidades competentes las ayudas humanitarias a las familias beneficiaras, hasta tanto puedan obtener ingresos o el sustento alimentario de su trabajo como agricultores.

---

ese sentido, el Procurador General de la Nación, o sus agentes, pueden interponer las acciones judiciales que consideren necesarias para proteger los derechos ajenos o el interés público, incluyendo la acción de tutela.

(iv) Abstenerse de adquirir predios no aptos agrologicamente que no permitan el desarrollo y ejecución de un proyecto productivo para ser adjudicados a la población desplazada.

VI. HECHOS

La parte accionante sustentó sus pretensiones, en los hechos que se compendian a continuación:

Señaló que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", en el año 2005, adquirió dos predios; uno denominado "El Chimborazo", identificado con la matrícula inmobiliaria No. 225-00000507; otro llamado "San Rafael", con matrícula inmobiliaria No. 225-000783; ambos ubicados en el Municipio de Aracataca, Magdalena; adquiridos mediante escritura pública de compraventa No. 125 del 20 de enero de 2005.

Adujo que los anteriores predios los adquirió el INCORA con el propósito beneficiar a treinta (30) familias desplazadas, a quienes se les adjudicó en común y proindiviso el mismo, para el desarrollo de un proyecto de siembra y sostenimiento de cacao.

Indicó que, en visita del seguimiento a los predios aludidos, realizada por la dirección territorial del INCODER en Magdalena, se logró evidenciar que para el año 2011, de las treinta (30) familias que resultaron adjudicatarios iniciales, diecinueve (19) habían abandonado el inmueble, debido a problemas de convivencia entre los mismos.

Refirió que, debido a lo anterior, se reubicaron a ocho (8) familias en otro predio denominado "Nuevo Paraíso", ubicado en la jurisdicción del Municipio de Ariguaní, Magdalena; y a otras cinco (5) familias, se les reubicó en el predio "Madera 1", ubicado en jurisdicción del Municipio de San Benito Abad, Sucre. Estas últimas, encabezadas por los señores (i) Martha Vargas, (ii) Ignacio Cantillo, (iii) Eduardo Villadiego, (iv) Carlos Gómez y (v) Efraín Arias Trillo.

Anotó que en visita realizada el 17 de febrero de 2010, funcionarios de la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios, de la dirección territorial de Sucre y de dirección técnica de promoción, seguimiento y asuntos étnicos del INCODER, se hizo entrega material del predio "Madera 1", a las cinco (5) familias desplazadas provenientes de los predios "El Chimborazo" y "San Rafael".

Agregó que, el predio "Madera 1", identificado con matrícula inmobiliaria No. 347-0000875 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo, lo compró el INCODER en el año 2009 a la empresa C.I. PRODECO S.A., el cual cuenta con una extensión de 60 hectáreas con 1255 metros cuadrados, según levantamiento topográfico del

INCODER; sin embargo, según el certificado de libertad y tradición, el predio sólo tiene una extensión de 54 hectáreas con 4000 metros cuadrados.

Añadió que en el predio "Madera 1", antes y después de ser adquirido por el INCODER, se practicaron distintas visitas técnicas para determinar las condiciones agrologicas del mismo, las cuales coincidieron en su mayoría que el lugar no era apto para la explotación agrícola o desarrollo de proyectos productivos agrarios.

Advirtió que el día 3 de noviembre de 2010, la Dirección Territorial de Sucre, se reunió con las familias beneficiarias para verificar en las condiciones que se encontraban, constatándose que el acceso al lugar es dificultoso y peligroso debido al mal estado de la vía; que no se implementaron proyectos productivos, a raíz de la falta de vocación agrologica del terreno; que para esa época, tres (3) familias ya habían abandonado el predio y los únicos que quedaban eran las familias de Ignacio Cantillo y de Carlos Gómez.

Aclaró que actualmente, en el predio sólo se encuentra la familia del señor Carlos Gómez Suarez, compuesta por su cónyuge y los hijos menores de ambos, quienes se encuentran allí desde el 17 de febrero de 2010, habitando un "cambuche artesanal", construidos con plásticos, sin ningún tipo de servicio público y sin servicio sanitario; igualmente, ocupan parte del predio "Madera 2", que esta contiguo al predio "Madera 1", cuya propiedad es de la compañía C.I PRODECO SA; sin que hayan podido desarrollar el proyecto productivo elaborado por el INCODER.

Relató que, el INCODER reconoce que el predio "Madera 1" no es apto para desarrollar y adelantar programas agrarios, razón por la cual formuló una solución para la reubicación de las cinco (5) familias desplazadas.

Manifestó que mediante el Acuerdo No. 310 de 2013 expedido por el INCODER, "*por el cual se definen los casos excepcionales en los cuales procede el otorgamiento del subsidio integral de reforma agraria y su procedimiento para la postulación y asignación*", se brinda una solución a la problemática de esas cinco (5) familias desplazadas, dado que se encuentran dentro de los casos excepcionales en los cuales procede la entrega del subsidio SIDRA, pero para ello es necesarios que los beneficiarios cumplan unos requisitos; además debe conocer el paradero de las cuatro (4) familias que abandonaron el predio "Madera 1", lo que no se ha podido realizar, lo cual en su momento podría causar un perjuicio irremediable teniendo como agravante el paso del tiempo.

VII. CONTESTACIÓN

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", notificado debidamente del auto de admisión de la acción, oportunamente manifestó su oposición a las

pretensiones de la parte accionante, toda vez que no está demostrada la violación a algún derecho constitucional.

Dijo que los adjudicatarios de los predios "El Chimborazo", "San Rafael" y "Madera 1", han recibido significativas ayudas por parte del gobierno, desde el momento en que se asentaron en dichas tierras, pues además de esas adjudicaciones por parte de INCODER, han recibido atención de Acción Social, capacitaciones del SENA en ganadería, créditos por parte del Banco Agrario, entre otras ayudas.

Señaló que, la Subgerencia de Promoción y Asuntos Étnicos del INCODER, ha realizado acompañamiento a la problemática planteada en el libelo de la acción, no estando dentro de su competencia atender de manera inmediata la solicitud de reubicar a esas cinco (5) familias; ni menos la de suministrarles ayuda humanitaria.

Afirmó que mediante el Acuerdo 310 de 2013, el INCODER reglamentó los casos excepcionales en los cuales resulta procedente el subsidio integral directo de reforma agraria "SIDRA", para las personas desplazadas que se encuentran en zona inajudicables, previo concepto de un Comité Especial, creado mediante la Resolución No. 5395 del 4 de julio de 2014, el cual no ha realizado la primera reunión, donde se estudiará el caso de las cinco (5) familias del predio "Madera 1".

Narró que, los documentos y actas adjuntadas en el libelo de la tutela, demuestran que la dirección territorial de Sucre y la dirección técnica de PAS del INCODER, han adelantado labores de acompañamiento a esas cinco (5) familias desplazadas, por lo que no tienen legitimación en la causa.

Manifestó que el proceso de reubicación de tales familias se encuentra en trámite y le corresponde al INCODER presentar a consideración del Comité Especial que trata el Acuerdo 310 de 2013, para que se tengan en cuenta dentro de los criterios de priorización el otorgamiento del SIDRA.

Indicó que la presente acción es improcedente, toda vez que existe una vía administrativa para lograr la reubicación de esas personas, la cual debe agotarse previamente, en virtud del principio de subsidiaridad de la tutela.

De otra parte, sostuvo que la pretensión de buscar a las cuatro familias que abandonaron el predio "Madera 1" está sujeta a las posibilidades del INCODER para ello, lo cual no constituye violación a derecho alguno.

Finalmente expresó, en cuanto a la ayuda humanitaria, que ésta debe suministrarla las entidades que señala la Ley 1448 de 2011 y el decreto reglamentario 4800 de 2011, que son las entidades territoriales, Unidad Administrativa Especial de Atención y

Reparación a Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y no por el INCODER.

Como excepciones propuso falta de legitimación en la causa por pasiva e improcedencia de la acción.

VIII. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

- Copia de la Resolución No. 1223 del 23 de junio 2005, *por la cual se adjudica a título de venta un predio y se otorga un subsidio integral*"[2].
- Copia de la Resolución No. 0049 del 15 de marzo del 2006 "*Por el cual se modifica la Resolución No. 1223 de 2005, mediante la cual se adjudicó a título de venta un predio y se otorgó un subsidio integral*"[3].
- Copia de la Resolución No. 0003 del 21 de enero de 2013 "*Por medio del cual se revoca parcialmente la resolución No. 1223 de 2005*"[4].
- Informe de avalúo comercial finca rural "Madera 1" paraje el Jobo, Municipio San Benito de Abad, Sucre; realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre, con fecha de marzo de 2008[5].
- Certificación avalúo convocatoria INCODER SIT -01-2008, proyecto No. COR-001-01 de fecha 1° de noviembre de 2008[6].
- Copia de la Escritura Pública No. 0504, de fecha 15 de abril de 2009[7].
- Copia de la Escritura Pública No. 2709, de fecha 24 de diciembre de 2009[8].
- Copia del Acta de visita al predio "MADERA 1 y 2" con fecha de 17 de febrero, en la que consta que cinco familias desplazadas aceptan los predios en mención[9].
- Copia del oficio dirigido a la Subdirección de Atención a Desplazados de Acción Social, mediante el cual el subgerente de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos solicita apoyo y acompañamiento en el traslado de 5 familias desplazadas del predio "San Rafael y El Chimborazo" al predio denominado "Madera 1" en San Benito de Abad, Sucre[10].
- Copia del derecho de petición, suscrito por la Procuraduría Ambiental y Agraria, por el cual se solicita al INCODER copia del proyecto productivo del predio "Madera 1"[11].
- Copia del derecho de petición suscrito por el señor Efraín Arias Trillo por el cual solicita a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social, de fecha 31 de mayo de 2010 la entrega de ayudas para el traslado al lugar de

[2] Folio 36 al 43 del C. Ppal.
[3] Folio 44 al 46 del C. Ppal.
[4] Folio 47 al 50 del C. Ppal.
[5] Folio 51 al 70 del C. Ppal.
[6] Folio 71 al 74 del C. Ppal.
[7] Folio 75 al 84 del C. Ppal.
[8] Folio 85 al 102 del C. Ppal.
[9] Folio 103 a 104 del C. Ppal.
[10] Folio 105 a 106 del C. Ppal.
[11] Folio 107 del C. Ppal.

reubicación y se oficie al INCODER para que se oficialice la entrega del predio "Madera 1"[12].

- Copia del memorando dirigido al Director Territorial del INCODER en Sucre de fecha 1 de septiembre de 2010[13].
- Respuesta al memorando por parte del Director Territorial Incoder, Sucre con fecha 10 de septiembre de 2010[14].
- Respuesta por parte de la Decimoprimera Brigada Fuerza de Tarea Conjunta de Sucre al señor Alcalde del Municipio de San Benito de Abad, con fecha 07 de octubre de 2010[15].
- Copia de oficio suscrito por el Director Territorial Incoder en Sucre dirigido a la Subgerente de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos Incoder Bogotá, con fecha 08 de noviembre de 2010[16].
- Copia del acta de inspección ocular al predio "Madera 1" el día 03 de noviembre de 2010[17].
- Copia del derecho de petición por parte de la Procuradora Judicial II Ambiental y Agraria a la Subgerente de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos, con fecha 29 de noviembre de 2010[18].
- Copia del proyecto productivo predio "Madera 1"[19].
- Copia de Informe de visita para la identificación de linderos, fecha visita del 26 al 29 de abril de 2011[20].
- Copia de formato informe de visita técnica al predio "Madera 1 y 2" en los días del 26 al 29 de abril de 2011[21].
- Copia de formato informe de visita técnica al predio "Madera 1 y 2" en fecha 23 de febrero de 2012.[22]
- Copia de contestación de la inspección central de Policía de San Benito de Abad de fecha 20 de noviembre de 2013, dirigida a la Directora Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento del Incoder[23].
- Copia de oficio No. 402501/0104-13 del 30 de enero de 2013 por medio del cual el Defensor Delegado Para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH le da respuesta a la Directora Técnica de Promoción, Acompañamiento y seguimiento del Incoder[24].

---

[12] Folio 108 al 113 del C. Ppal.
[13] Folio 114 del C. Ppal.
[14] Folio 115 al 117 C. Ppal.
[15] Folio 118 a 119 del C. Ppal.
[16] Folio 120 del C. Ppal.
[17] Folio121 al 124 del C. Ppal.
[18] Folio 125 al 127 del C. Ppal.
[19] Folio 128 al 135 del C. Ppal.
[20] Folio 136 al 154 del C. Ppal.
[21] Folio 155 al 176 del C. Ppal.
[22] Folio 177 al 195 del C. Ppal.
[23] Folio 196 del C. Ppal.
[24] Folio 197 al 199 del C. Ppal.

- Copia de constancia del INCODER en la que consta que los predios "Madera 1 y 2" no se encuentran en zona de riesgo[25].
- Copia de solicitud de información realizada por la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios al gerente del INCODER sobre el predio "Madera 1", con fecha 16 de enero de 2013[26].
- Copia de oficio de la Dirección Técnica, Promoción, Acompañamiento y Seguimiento del INCODER a la Procuradora 27 Judicial Ambiental y Agraria con fecha 2010[27].
- Copia de Informe de comisión del INCODER de fecha14 de mayo 2013[28].
- Copia de formato de actas internas y externas del INCODER con fecha 15 de mayo de 2013[29].
- Copia de formato de informe visita técnica predio "Madera 1" de fecha 16 de mayo de 2013[30].
- Copia de formato de actas internas y externas con fecha 17 de mayo de 2013[31].
- Copia de formato de actas internas y externas con fecha 17 de marzo de 2014[32].
- Copia de oficio del Director Territorial del INCODER Sucre dirigido a la Dirección Técnica de Promoción Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER con fecha 9 de julio de 2013[33].
- Copia de memorando solicitud de información para inclusión del caso "Madera 1" en el programa SIDRA, de fecha 10 de abril de 2014[34].
- Copia de memorando instrucciones perentorias para dar solución a las problemáticas evidenciadas en el caso "Madera 1" en San Benito de Abad, con fecha 10 de abril de 2014, dirigido al Director Territorial de Incoder - Magdalena[35].
- Copia de memorando instrucciones perentorias para dar solución a las problemáticas evidenciadas en el caso "Madera 1" en San Benito de Abad, de fecha 10 de abril de 2014, dirigido al Director Territorial del Incoder - Sucre[36].
- Copia de informe tipología y ruta integral de solución caso "Madera 1 y Madera 2"[37].
- Copia de formato de actas internas y externas con fecha 5 de mayo de 2014[38].
- Copia de derecho de petición dirigido al Gerente General del INCODER, con fecha mayo de 2014[39].

[25] Folio 200 del C. Ppal.
[26] Folio 201 del C. #2
[27] Folio 202 al 204 del C. #2
[28] Folio 205 al 208 del C. #2
[29] Folio 209 al 212 del C. #2
[30] Folio 214 al 230 del C. #2
[31] Folio 231 al 235 del C. #2
[32] Folio 237 a 238 del C. #2
[33] Folio 240 del C. #2
[34] Folio 241 a 242 del C. #2
[35] Folio 243 al 247 del C. #2
[36] Folio 248 al 252 del C. #2
[37] Folio 253 al 321 del C. #2
[38] Folio 322 a 323 del C. #2
[39] Folio 325 a 326 del C. #2

- Copia Derecho de petición al Personero Municipal de San Benito de Abad, Sucre; con fecha mayo de 2014[40].

IX. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 5 de agosto de 2014[41], resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad accionada; en su lugar, tutelar los derechos invocados por la Procuraduría Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios, por cuanto las cinco familias desplazadas adjudicatarias del predio "Madera 1", están en total indefensión y sin ninguna clase de ayuda para satisfacer sus necesidades básicas.

Como consecuencia, ordenó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, reubicar a esas familias a un predio que sea habitable, que cuente con los servicios básicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y la posibilidad de establecer cultivos que les permita una subsistencia digna para su estabilidad socioeconómica, para lo cual le concedió un término de seis (6) meses siguientes a la comunicación de la sentencia aludida.

Así mismo, decidió oficiar al Departamento para la Prosperidad Social, para dar con el paradero de las familias desplazadas que abandonaron el predio "Madera 1"; así como verificar si las cinco familias están recibiendo las ayudas humanitarias; de no ser así, garantizar la entrega de las mismas o auxilios necesarios, mientras se surte el proceso de reubicación y adjudicación de un nuevo predio.

Como sustento de su decisión, estimó probado dentro del sub lite, que el predio "Madera 1", adjudicado a las cinco familias desplazadas encabezadas por los señores (i) Martha Vargas, (ii) Ignacio Cantillo, (iii) Eduardo Villadiego, (iv) Carlos Gómez y (v) Efraín Arias Trillo; no es apto para la explotación agrícola, no tiene vías seguras para su acceso y no cuenta con los servicios públicos básicos, por lo cual se vulneran los principios de voluntariedad, seguridad y del deber mínimo a cargo de las autoridades responsables de la atención socioeconómica, que refiere la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004.

X. IMPUGNACIÓN

La entidad accionada impugnó[42] en tiempo la anterior sentencia y solicitó que fuera revocada, considerando que la misma desconoce las funciones y competencias del INCODER, cuando se le ordena reubicar a las cinco familias objeto de la acción; además, sostuvo que no se encuentran probados los fundamentos fácticos y jurídicos

[40] Folio 327 a 328 del C. #2
[41] Folio 363 al 377 del C. #2
[42] Folios 426-434 C. #2.

que permitan demostrar la violación de algún derecho constitucional por parte del Instituto.

Al respecto, insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la acción, en el sentido de que la reubicación de las cinco familias del predio Madera 1, constituye una actuación administrativa que aún se encuentra en trámite, que por tanto no ha concluido. Así, lo siguiente es presentar a consideración del Comité Especial que establece el Acuerdo No. 310 de 2013, la situación de las mencionadas familias, para que éste determine si procede el otorgamiento del subsidio integral directo de reforma agraria "SIDRA"; advirtiendo que, dicho procedimiento administrativo es especial y debe practicarse por ley, dentro del cual, una vez surtidas las etapas procesales pertinentes, se estará notificando su decisión conforme la normatividad respectiva.

En ese orden, estima que la acción aquí ejercida no puede suplir el procedimiento administrativo especial que señala el Acuerdo No. 310 de 2013 para la reubicación de las personas desplazadas; razón por la cual, la acción de tutela se torna improcedente, dada la naturaleza subsidiaria de la misma, situación que desconoció el juez de instancia; además, porque no se probó un perjuicio irremediable, pues no existe prueba de la vulneración inminente o grave de algún derecho fundamental.

XI. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El juzgado de origen, mediante auto del 14 de agosto de 2014[43] concedió la impugnación, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial, según acta del 19 de agosto de hogaño, siendo finalmente recibido por este despacho el 20 de agosto de esta anualidad[44]; donde se admitió por auto del 21 de esa misma calenda[45].

XII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

12.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

12.2. Problema jurídico

El problema jurídico se centra en determinar si, *¿El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER" vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, vivienda digna,*

[43] Folio 425 ib.
[44] Folio 2 C. Imp.
[45] Folio 12 ib.

reubicación y estabilización económica de las familias desplazadas, situadas en el predio "Madera 1", en jurisdicción del Municipio de San Benito Abad?

Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) Viabilidad de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentos de la población desplazada como sujetos de especial protección; (ii) Condiciones ideales de la vivienda de reubicación para la tutela efectiva de los derechos de la población desplazada; (iii) Derecho a la vivienda digna de la población desplazada; y, (iv) caso concreto.

12.3. Viabilidad de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentos de la población desplazada como sujetos de especial protección.

La acción de tutela fue instituida por el constituyente de 1991 con la intención de proteger los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se vieran vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública; constitucionalmente su uso se limitó a aquellos casos en los que no existiera otro medio de defensa judicial o cuando fuera indispensable para precaver un perjuicio irremediable, con la condición de que con posterioridad se recurriera a la vía judicial ordinaria diseñada por la ley para sucumbir el conflicto.

Sobre el particular, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha indicado que además de los eventos mencionados, la acción de tutela resulta perfectamente procedente cuando quien la interpone es un sujeto de especial protección, como por ejemplo, niños, ancianos, mujeres embarazadas, y un reciente grupo naciente a consecuencia del conflicto armado interno en Colombia como son las víctimas del conflicto y aún más específico la población desplazada.

Es por ello que se declaró el estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004 en la que se consideró que *"el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela"*, a lo cual contribuyó el hecho de *"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 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"*.

La Corte Constitucional ha señalado el estatus de que goza la población desplazada y que debido a ello mal haría el operado judicial en exigir para la procedencia de esta

acción el agotamiento previo de recursos ordinarios de defensa, pues al respecto sostuvo[46]:

> *"[L]as personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito de procedencia de la acción."*

También en sentencia C-372 de 2009[47], la Corte Constitucional se dio a la tarea de analizar el concepto de desplazado precisando que, si bien en el plano internacional no existe ningún tratado que defina dicho concepto, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, a partir de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno elaborados por el Relator Temático Francis Deng (art. 2°) indica que se trata de *"personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"*.

Vemos que protección especial constitucional que enmarca la jurisprudencia colombiana sobre la población desplazada se configura a través de la armonización de tres conceptos básicos; (i), el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada producto de la restricción violenta y repentina de sus derechos constitucionales y legales, (ii) el conjunto de garantías constitucionales de que gozan todas las personas y que tienen como fin último el goce absoluto de los derechos humanos y (iii) el deber que reposa en todas autoridades del Estado de absolver actuaciones positivas a favor de la población desplazada por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran.

Es claro para este Tribunal que el ejercicio del desplazamiento forzado para quien lo vive representa una violación flagrante a sus derechos, situación ante la cual los órganos del Estado deben actuar con determinación para reparar integralmente a las víctimas; la Corte Constitución ha expuesto un catálogo de derechos que se transgreden cuando se es víctima y se encuentran recogidos entre otros en la ya citada sentencia T- 025 del 2004, donde se destaca los siguientes (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los

[46] Sentencia Corte Constitucional T-821 de 5 de octubre 2007 M.P. (E) Dra. Catalina Botero Mariano
[47] Sentencia Corte Constitucional C-372 de 27 de Mayo de 2009 M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla

desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación;; (v) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vi) el derecho a la salud; (vii) el derecho a la integridad personal; (viii) el derecho a la seguridad personal; (ix) el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (x) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades; (xi) el derecho a una alimentación mínima; (xii) el derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación; (xiii) el derecho a una vivienda digna; (xiv) el derecho a la paz; (xv) el derecho a la personalidad jurídica y (xvi) el derecho a la igualdad.

A pesar de lo expuesto en la sentencia T- 025 del 2004, la Corte Constitucional nuevamente retoma el estudio sobre la figura del "desplazado" y al respecto en sentencia T-239 del 2013[48], aclaró que:

> *"la jurisprudencia ha considerado que el concepto de "desplazado" debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante. Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio pro homine."*

En ese orden, es evidente que la población desplazada está sumergida en un estado indefensión, vulnerabilidad y debilidad manifiesta, que se derivan del telón factico que precede su situación, y es que hecho de tener que soportar cargas sin estar en la obligación de hacerlo constituye una circunstancia especial que amerita a todas luces un trato distinto, revestido de inmediatez y eficacia en la gestión; de lo anterior se desprende que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en virtud del artículo 13[49] de la Constitución Política reconozca en favor de la Población Desplazada un trato preferente por parte de las entidades del Estado, que sea direccionado al restablecimiento efectivo de los derechos que con el desplazamiento se vieron mitigados.

En consecuencia, esta Tribunal encuentra procedente la presente acción de tutela, pues como se ha reiterado en la jurisprudencia colombiana, dada la situación de

[48] Sentencia Corte Constitucional T-239 de 19 de abril de 2013 M.P Dra. María Victoria Calle Correa
[49] Constitución Política de Colombia de 1991 artículo 13 "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegitima de las autoridades encargadas de protegerlos es la acción de tutela.

12.4. Condiciones ideales de la vivienda de reubicación para la tutela efectiva de los derechos de la población desplazada.

De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por las Naciones Unidas, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, las autoridades públicas deben garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado lo siguiente, i) tengan acceso a alimentos, a agua potable, a alojamiento, a vivienda y a saneamiento esenciales[50]; ii) tengan la posibilidad de regresar voluntariamente a su hogar o de reasentarse en otra parte del país, en condiciones de seguridad, participando en la planificación y gestión de su regreso o reasentamiento[51] y, finalmente, iii) tengan la posibilidad de recuperar sus propiedades abandonadas o de ser indemnizadas o reparadas de manera justa[52].

Con base en estos principios, en la sentencia T-1115 de 2008[53], en la que se estudió el caso de unas familias desplazadas que habían sido reubicadas en un predio rural que no tenía las condiciones mínimas necesarias para su habitabilidad ni para la explotación agraria al cual estaba destinado, esta Corporación ordenó su reubicación en un predio "*que tenga condiciones de habitabilidad, agua potable y posibilidades de establecer cultivos*

---

[50] "Principio 18:
1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
a) Alimentos esenciales y agua potable;
b) Alojamiento y vivienda básicos;
c) Vestido adecuado; y
d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos"

[51] "Principio 28:
1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.
2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración".

[52] "Principio 29:
1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan".

[53] Sentencia Corte Constitucional T-1115 de 7 de noviembre de 2008 M.P Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

que les permitan obtener una subsistencia digna, pero que también tenga vocación agropecuaria que asegure su estabilización socioeconómica. En este proceso de reubicación se deberán respetar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad señalados y asegurar la plena participación de los afectados".

En efecto, los procesos de retorno y reubicación deben cumplir con unos requisitos mínimos para que sean conformes a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, pues, de lo contrario, no es posible el restablecimiento de las personas desplazadas, es decir, no se logra el mejoramiento de su calidad de vida.

Los principios reseñados dan muestra que con la sola reubicación no se logra la tutela efectiva de los derechos de la población desplazada, se requiere unas condiciones mínimas con las que debe cumplir un predio destinado para la reubicación de esta población; además de las invocadas por los principios tratados, es requisito *sine qua non* el hecho de que el terreno donde ha de reubicarse sea fértil y apto para su explotación, pues tanto de la cotidianidad como de la costumbre puede inferirse que la actividad económica de quienes residen en el campo es la agricultura, de ella obtienen los alimentos para la manutención propia, además es la fuente de ingresos principal; siendo en la mayoría de los casos la única de estos.

Partiendo de lo anterior, se entiende que la reubicación que se haga de la población desplazada debe hacerse en un lugar donde tengan acceso fácil a los instrumentos que garantizan el goce absoluto de sus derechos o que constituyen derechos en sí mismos, por ejemplo, vivienda digna, agua potable, vías de acceso, escuelas, puesto de salud, alimentos, vestido y un suelo apto para la siembra y explotación de su producto, en todo caso, el predio donde se reubiquen provisional o definitivamente debe contar como mínimo con las mismas condiciones del terreno de donde fueron desplazados, si esto no es así no se logra el objetivo de la reubicación, que es el restablecimiento integral de los derechos que fueron vulnerados a causa del desplazamiento forzado.

En la sentencia T-159 de 2011[54], la Corte Constitucional sobre la reubicación de la población desplazada, señaló que definitivamente ésta reviste gran importancia, pues con ella se busca la reivindicación de los derechos aminorados y hace hincapié en el impacto que esta tiene para los desplazados de sector rural:

> *"Sin duda alguna la especial protección sobre los derechos a la población desplazada especialmente lo referente a la reubicación y restitución de la tierra reviste de gran importancia entendiendo que el principal efecto de este fenómeno se centra el desarraigo y abandono de la misma,* ***lo que sin duda conlleva una privación de los derechos sobre la explotación de la tierra como principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar****. Esto si se tiene en cuenta que de acuerdo con los índices actuales de desplazamiento la gran mayoría proviene de zonas rurales,*

[54] Sentencia Corte Constitucional T-159 de 2011 de 10 de marzo de 2011 M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

siendo la actividad agrícola la principal o única fuente de sostenimiento para dicha familias". (Negrilla de la Sala)

En dicha providencia también se conceptuó que *"En consecuencia, dentro de las medidas dispuestas para la protección a las víctimas de desplazamiento se contempla el derecho a la restitución y por ello en el decreto 250 de 2005 en desarrollo de los principio orientadores para la atención integral a la población desplazada se estipula el: Enfoque restitutivo: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento*".

Teniendo en cuenta lo reseñado anteriormente, resulta pertinente mencionar que si bien las disposiciones legales en materia de desplazamiento consagran un deber de protección y restablecimiento a los derechos de esta población por parte del Estado, actuando éste como principal actor en la defensa de tales derechos que debe disponer mediante las entidades encargadas el cumplimiento de los planes y programas que garanticen la reubicación y restitución de los derechos relacionados la explotación, adquisición y titulación de la tierra como principal fuente de sustento económico de aquellos que han sido obligados a causa de la violencia a abandonarlo todo, también es imperativo para la tutela efectiva de los derechos de los desplazados, que las condiciones de habitabilidad y explotación de la tierra sean las idóneas y que con ellas se garanticen el restablecimiento real de los derechos vulnerados.

12.5. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

En estos momentos, la Corte Constitucional ha aclarado que el derecho a la vivienda digna es susceptible de protección mediante acción de tutela, por tratarse de un derecho autónomo, máxime si está conexo con otros derechos fundamentales, sumándole a ello que la vulneración de derecho recae sobre una sujeto de especial protección constitucional como lo es la población desplazada. Al respecto ha dicho:

"Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres

cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc-.; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado…". [55]

Este derecho, en tratándose de población desplazada, debe estudiarse simultáneamente con el derecho a la reubicación y la restitución de la tierra perdida; el derecho a la vivienda digna debe entenderse como la posibilidad que debe tener cualquier persona de contar con un hogar que cumpla con todas las condiciones de dignidad para asentar en él a su familia; con el desplazamiento forzado éste es quizá uno de los derechos cuya violación es más palmaria, pues significa el abandono y desarraigo abrupto e inesperado de todo lo que se considera propio, lo que pone en una situación de indefensión y vulneración a quien es víctima de desplazamiento, pues desaparece la estabilidad laboral, familiar, social y por supuesto económica.

Más recientemente, la Corte Constitucional en sentencia T-159 de 2011[56] expuso que:

"El acceso a vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por hechos de violencia, lo que se traduce en una obligación del Estado Colombiano a diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar la satisfacción en materia de vivienda digna a dicha población, obligación que también supone un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda".

Conviene recordar también que en tratándose de la población desplazada, el derecho a la vivienda es siempre un derecho fundamental susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta que se trata de personas que han debido abandonar sus viviendas, su trabajo y demás posesiones, la satisfacción del derecho a la vivienda se torna indispensable para la efectividad de sus demás derechos fundamentales como el mínimo vital, la salud, etc.[57]

12.6. Caso concreto.

En el *sub lite*, la Procuraduría Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios, interpuso acción de tutela para salvaguardar los derechos fundamentales de cinco familias desplazadas por la violencia, las cuales fueron reubicadas en un predio presuntamente desprovisto de vocación agrícola y sin las condiciones mínimas para ser habitado, según los hechos narrados en la demanda.

En ese orden de ideas, del material probatorio obrante en el proceso, la Sala encuentra acreditado los siguientes hechos:

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", mediante la Resolución No. 1223 del 23 de junio 2005, adjudicó a título de venta, en común y proindiviso, a

[55] Cfr. T-585 de julio 27 de 2006, y T-725 de julio 22 de 2008., entre otras.
[56] Corte Constitucional, Sentencia T-159 de 2011 de 10 de marzo de 2011.
[57] Corte Constitucional, Sentencia T-528 de 21 de junio de 2010.

condición resolutoria por un término de 12 años, los predios "El Chimborazo" y "San Rafael", ubicados en el Municipio de Aracataca, Magdalena, a treinta familias desplazadas, dentro de las que se encuentran las de los señores (i) Martha Vargas Ibáñez, (ii) Ignacio Cantillo Garzón, (iii) Eduardo Villadiego Pacheco, (iv) Carlos Gómez Suárez y (v) Efraín Arias Trillo. Sin embargo, con ocasión a conflictos internos entre los adjudicatarios, las mencionadas cinco familias decidieron abandonar los anteriores predios[58].

A través de la escritura pública No. 2709 del 24 de diciembre de 2009, el INCODER a título de permuta adquirió el predio "Madera 1", con una extensión de 54 Htas. 4000 mts^2, ubicado en jurisdicción del Municipio de San Benito Abad, Sucre.

Conforme el Informe de Avalúo Comercial del predio Madera 1, realizado en el mes de marzo de 2008 por un perito evaluador y avalado por la Lonja Propiedad Raíz de Sucre, para la convocatoria del subsidio de compra de tierra del INCODER, se registró que el lugar no contaba con servicios públicos; además que sus suelos, en su gran mayoría, son clase IV, los cuales se caracterizan por su poca disponibilidad de agua, poca profundidad afectiva, retención de humedad baja, susceptibilidad a la erosión y contenido bajo de fósforo, nitrógeno y materia orgánica.

No obstante lo anterior, el INCODER propuso a las familias de los señores Martha Vargas Ibáñez, Ignacio Cantillo Garzón, Eduardo Villadiego Pacheco, Carlos Gómez Suárez y Efraín Arias Trillo, ser reubicadas en el predio Madera 1, quienes aceptaron bajo ciertas condiciones, como consta en el acta del 17 de febrero de 2010, con el *"propósito de lograr su efectiva reubicación acogiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad"*.

De acuerdo al MEMORANDO del 1° de septiembre de 2010, suscrito por el subgerente de promoción, seguimiento y asuntos étnicos (e) del INCODER, dirigido al Director Territorial en Sucre, la entrega material del predio Madera 1 se realizó sin que las cinco familias renunciaran o les fuera revocada la adjudicación inicialmente efectuada a ellas sobre los predios "El Chimborazo" y "San Rafael", por tanto, solicitó que esas actuaciones se adelantaran, con el objeto de adjudicar el predio Madera 1.

Como respuesta al MEMORANDO anterior, el Director Territorial en Sucre del INCODER informó que, el día 2 de septiembre de 2010 se realizó un Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada en la alcaldía de San Benito Abad, en donde el Comandante de Policía del municipio expuso que el predio Madera 1 *"se encuentra en una zona de alto riesgo de desplazamiento, de peligrosidad y de conflicto armado que pone en peligro la vida de estas familias por encontrarse colindando con dos pistas clandestinas que son utilizadas para realizar negocios ilícitos"*. Señaló además, que

[58] Ver Informe tipología y ruta integral de solución caso "Madera 1 y Madera 2.

el alcalde sostuvo que en esa *"área no realizará inversiones de mejoramiento de vías de acceso, no impulsará la construcción de escuela para los menores hijos de estas familias y no implementará el centro de salud, como tampoco incluirá esta zona para ser tenida en cuenta en los programas de vivienda rural, por falta de recursos en el municipio para tal fin, que el predio posee características físicas en el que no permite el desarrollo de cualquier actividad agropecuaria sin la debida incorporación de material orgánico según concepto de la Procuraduría…"*. Seguidamente, el suscribiente de la misiva sugirió a la subgerencia de promoción, seguimiento y asuntos étnicos del INCODER que a esas cinco familias se les ofreciera otra alternativa de reubicación, dado que el predio Madera 1 no cumple con los requisitos de ley.

Ahora, según acta de inspección al predio Madera 1, realizada el 3 de noviembre de 2010, por parte de autoridades del Municipio de San Benito Abad, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF" y de la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental, se advirtió que la vía de acceso principal al lugar es peligrosa. Así mismo, se constató que en el caso de la familia Gómez Pertúz, no cuentan con ningún tipo de servicio público; los miembros conviven en un "cambuche" artesanal; el servicio de salud más cercano es el hospital municipal, que dista a dos horas del lugar de a pie; el centro educativo más próximo se ubica a media hora en bicicleta; tienen sembrados dos hectáreas entre yuca, ajonjolí, frijol y ahuyama; no cuentan con servicio sanitario. A su vez, el señor Ignacio Castillo, quien representa a una de las familias asentadas en el lugar, se observó que éste habita una casa de palma y material, sin servicio alguno, ni cultivos; y según versión de ese señor, las otras tres familias desplazadas abandonaron el predio, por encontrarse en mal estado de salud y sin oportunidad de trabajar. Al final de la inspección, se dejó registrado en el acta que las familias que yacen en el predio Madera 1, desean ser reubicadas en el Departamento del Cesar, o en su lugar, recibir 30 hectáreas del predio Madera 1 por familia.

En Informe de Visita al predio Madera 1, practicada entre el 26 al 29 de abril de 2011, se señaló que: *"En el recorrido se evidenció la falta de agua del terreno, no existe una corriente permanente; se pudo observar una escorrentía natural que permanece seca gran parte del año y en la cual se deposita el agua en la temporada de lluvia; en el terreno se observan zonas donde el suelo es de un grano grueso muy similar a las riberas de un río, existe solo un ojo de agua permanente el cual es llamado la llorona y se ubica en la parte sureste cerca del lindero vía a Nuevo Horizonte"*. De lo anterior se concluyó que, *"por lo que se pudo constatar por la visita a los predios se evidencia la falta de fuentes permanentes de agua y la acides de los suelos"*.

En el Formato Visita Técnica al predio los días mencionados, se dejó registrado que la disponibilidad de agua tanto para consumo humano como para las explotaciones agropecuarias que adelantarían las familias a asentarse en el predio no sería suficiente. A propósito se anotó la siguiente observación: *"las fuentes existentes NO garantizan la explotación agrícola ni pecuaria, la familia del ocupante CARLOS GÓMEZ SUAREZ, tienen*

que excavar para conseguir agua para el consumo humano, en una especie de pozo artesiano sin anillos". Así mismo, se apuntó que para corregir la acidez de las tierras, se debe aplicar *"cal dolomítica en cantidades superiores a una tonelada por hectárea, al igual que materia orgánica como gallinaza o similares en cantidades superiores a una tonelada por hectárea"*. El anterior aspecto se reiteró en la observación general del informe, así: *"En el predio y debido a sus condiciones de fertilidad no recomiendo establecer cultivos como Maíz, Yuca, Guandúl, Ahuyama, salvo que se apliquen correctivos de acidez como cal dolomítica en cantidades superiores a una tonelada por hectárea, al igual que materia orgánica como gallinaza o similares en cantidades superiores a una tonelada por hectárea, a más de los fertilizantes requeridos para cada cultivo."*

A ese momento, en el predio sólo se encontraban las familias de los señores Carlos Gómez Suárez y Efraín Arias Trillo.

En otro Informe de Visita Técnica al pluricitado predio, practicada esta vez el 23 de febrero de 2012, se plasmó las siguientes observaciones:

> *"**Disponibilidad de Agua:***
> *El predio no cuenta con una fuente suficiente y permanente de agua tanto para la explotación agrícola como para el consumo doméstico.*
> *Durante los meses de diciembre a abril se presentan periodos muy secos, limitando la explotación agropecuaria y económica del predio.*
> ***Suelos**:*
> *Se evidencia bastante carencia de materia orgánica, los suelos se clasifican en suelos tipo VII, bastantes pobres para adelantar programas de reforma agraria y proyecto productivo; así mismo se evidencia bajo grado de fertilidad de los mismos.*
> ***Explotación económica al momento de la visita:***
> *No se observa explotación agropecuaria ni económica del predio, así mismo se evidencia enmalezamiento del predio, no existencia de pastos mejorados, no establecimiento de cultivos ni transitorios ni permanentes ni de pancojer.*
> ***Servicios públicos:***
> *EL predio no cuenta con los servicios básicos para el asentamiento de la población objeto de reforma agraria como alcantarillado, energía eléctrica, acueducto, servicios de salud y de educación.*
> *El predio requiere de adecuación como lo es desmonte de potreros, aplicación de corrección de acides de suelo, mecanización y arado del suelo, aplicación de materia orgánica, montaje de reservorios de agua, construcción de establos para manejo bovino, adecuación de cercas perimetrales y división interna, siembra y establecimiento de potreros con pastos mejorados, construcción de vivienda, realizar análisis de suelos para determinar grado de intervención y aplicación de correctivos.*
> *Por lo anterior conceptuó que el predio no es apto para adelantar programas de adquisición y dotación de tierras para reforma agraria, por ser un predio que en la actualidad no permite el acceso a los factores productivos de la población a reubicar, ni existe viabilidad técnica, económica y social que garanticen la competitividad, equidad y sostenibilidad del proyecto productivo a implementar."*

En ese entonces, seguían en el predio las familias de los señores Carlos Gómez Suárez y Efraín Arias Trillo.

En reunión realizada el día 15 de mayo de 2013 por funcionarios de la Dirección Territorial del INCODER en Sucre, con el objeto de orientar una visita al predio Madera 1, se expusieron los siguientes puntos, que dan cuenta de la situación del lugar:

*"**Origen y Antecedentes del predio**:*

El predio inicialmente perteneció al narcotráfico, ingreso a convocatoria en el 2009, pero fue rechazado por situaciones sociales, inicialmente no se conocía como un predio de propiedad privada porque era una sábana comunal.

Posteriormente ingresó al programa de permutas con un intermediario llamado Rafael López, a quien se le entregó presuntamente un predio ubicado en Magdalena.

En las oficinas de nivel central – INCODER, por medio del programa de permutas en el año 2010, condujo a 6 familias al predio Madera 1, las cuales venían del predio San Rafael del Chimborazo, en el departamento del Magdalena, deslazadas por el paramilitar Jorge 40.

El Dr. Nayid Emiro, informa que en la actualidad solo viven 2 familias en el predio con 4 niños, residen en la parte de la entrada del predio junto a la carretera, en un cambuche, ya que debido a las condiciones precarias de las casas del predio, no fue posible que las habitaran, pues estas se encuentran sin techos y en avanzado estado de deterioro.

Explotación y aptitud del predio:

Se ha evidenciado en las visitas realizadas por parte de la Dirección Territorial que ha sido imposible la implementación del proyecto productivo del predio por sus grandes limitaciones fisiográficas, agrologicas e hídricas, toda vez que sus tierras son muy ácidas e infértiles, con ocasión de lo anterior el INCODER debió entregar áreas superiores a las de la UAF establecida inicialmente en el proyecto productivo.

Hasta la última visita realizada por la Territorial el predio únicamente tenía pastos naturales, una sola represa de agua y se hace un pequeño sembrado de yuca. El Dr. Feriz afirma que para habilitar el predio, el INCODER debe realizar una inversión en cerca de una (1 ½) Tonelada media de cal, materia orgánica y pastos diferentes a los naturales. De igual manera se debe reevaluar el proyecto productivo pues el que se ha remitido por el nivel central no es apto para el tipo de suelo.

Ante la falta de posibilidades de vender las pocas cantidades de yuca que cultivan los habitantes del predio, debido a la dificultad de ingreso al predio, se han visto obligados a arrendar zonas de pastos para ganadería, lo cual en la actualidad constituye su única fuente de ingresos.

Seguridad y orden público:

El predio antes de ser adquirido por el INCODER pertenecía al narcotráfico, frente a lo cual se posee indicios de que fue utilizado como laboratorio de drogas, allí funcionó un hangar para las aeronaves y una pista de aterrizaje de 1000 mt aproximadamente, este última fue bombardeada por el ejército para hacerla inutilizable.

Los habitantes de la zona afirman que han observado la presencia de vehículos 4x4 extraños vuelos nocturnos; lo que indica que existe posible presencia de fuerzas armadas al margen de la ley y el narcotráfico.

En este punto de la reunión, el Director Territorial, Dr. Andrés Gomescasseres, afirma que la Dirección Territorial – Sucre, no estuvo de acuerdo con el tratamiento que se le dio al caso del predio Madera I y Madera II por parte del nivel central, toda vez que las personas que fueron reubicadas no eran oriundas de esta zona del país, y no tenían la vocación para la explotación agrícola y pecuaria de la zona.

Además de lo anterior señala que ya en años pasados habían asistido comisiones de la Procuraduría respecto de las cuales realizaron informes, pero que no son de su conocimiento. La Dirección Territorial – Sucre envió oficio a la alcaldía municipal, al SENA, Bienestar Familiar, Acción Social y la Policía, para informar de la situación que se venía presentando con estas familias en el predio Madera 1 y Madera 2, sin recibir respuesta alguna sobre el mismo.

Por parte de la Dirección Técnica – PAS, se solicitan copias del expediente que respecto al caso se haya conformado por la Dirección Territorial, sin embargo el Director informa, que no existe un expediente consolidado del caso, que únicamente reposa allí una carpeta que contiene oficios que sobre el tema se han tramitado, informes de visitas previas realizadas por su parte.
Finalmente en coordinación con el Director Territorial, el Coordinador Técnico y el padrino del caso, se acuerdan las medidas de seguridad que debe tener el grupo interdisciplinario de la Dirección Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento, para realizar la visita al predio Madera 1 y Madera 2, con ocasión de algunas alteraciones que se producen por la influencia del narcotráfico en la zona. Se acuerda entonces dar aviso a las autoridades de la zona y en caso que estas lo consideren pertinente asistir bajo su acompañamiento."

El día 16 de mayo de 2013, funcionarios del nivel central del INCODER en compañía de una Comisión de la Dirección Territorial de Sucre, realizó una visita al predio Madera 1. En el informe, la Comisión refirió las siguientes observaciones:

"VIVIENDA: Las personas que viven y ocupan el predio son la señora Diana y el señor Carlos Gómez Suarez viven con dos niños hijos de ellos como pareja y dos niños más que son hijos de la señora de una relación anterior en donde ella manifiesta que esa persona padre de sus otros dos hijos fue desaparecida. Estas personas viven en un cambuche con techo bajito de palma con sobretecho de Cinc, protegido alrededor con láminas de cinc y duermen en colchonetas colocadas directamente en el suelo, todos en el mismo pequeño espacio afectado por la humedad del piso. Al frente tienen una pequeña rancho-cocina de techo de palma en malas condiciones, al fondo se encuentra una casa con paredes de cemento, sin ventanas y sin techo, lo mismo que en otra área del lote se encuentra otra casa en condiciones de abandono con el techo caído y paredes y ventanas destruidas.
SALUD: Los niños se observan con bajo desarrollo corporal, desnutridos, barrigones y con la piel con salpullidos y erupciones en todo el cuerpo, los adultos también se notan con rasquiñas y piel irritada. Manifiestan que NO tienen víveres y que lo único que comen es la yuca que sembraron y que comen en diferentes formas para variarla en las tres diferentes comidas.
EDUCACIÓN: Los niños están pequeños en edades que oscilan entre los 10 a los 4 años y tienen que caminar dos horas a pie para llegar al colegio en época de verano porque cuando llueve se les hace imposible llegar a la escuela y no tienen medios de transporte adecuado.
ECONÓMICOS: El ocupante con sus propios medios siembre yuca, frutales y algo de arroz pero pudo recoger nada de este cultivo. Se ayuda con lo que le proporcionan los vecinos como poquitos de leche por ayudar a ordeñar y algunas actividades de jornaleo. Manifiesta que él realiza el mantenimiento de las cercas.
CONDICIONES DEL PREDIO: El predio tiene un área de unas trescientas hectáreas de las cuales unas cien presentan condiciones de alta pedregosidad y el resto son tierras de sabanas de baja fertilidad, con suelos ácidos de coloraciones rojizas y amarillentas que muestran un posible exceso de hierro, suelos poco profundos y no se encuentran fuentes de aguas, las cuales son escazas y bastantes dispersas.
SITUACIÓN JURÍDICA: Los ocupantes entrevistados declaran que no tienen la legalización de la propiedad del predio y que llegaron acompañados de un funcionario del instituto quien los dejó, pero que no han recibido la adjudicación. En un principio estuvieron acompañados por otra familia, pero estos abandonaron el predio. Solo tienen en sus manos un acta de visitas de predio, lo cual no los hace propietarios de este, sino la debida adjudicación."

Y se hicieron las siguientes recomendaciones:

"- Apoyar y coadyuvar ante la Administración Municipal de la Villa de San Benito Abad para que estas personas sean incluidas y atendidas por las entidades municipales que tienen que ver con la afiliación a servicios de salud para todos los ocupantes.
- Incluir a los niños en un programa de alimentación y crecimiento, atender a los adultos y niños en sus afecciones dermatológicas y bronquiales.
- Atender y acompañar ante las entidades que den un apoyo logístico y económico para adecuar y mejorar las condiciones habitacionales y de vivienda digna para estas personas.
- Definir la situación jurídica de las personas ocupantes del predio en cuento a reubicarlos en otro predio que fue la propuesta alternativa planteada por ellos mismos de adjudicarles pero con una UAF que responda a las limitante condiciones agrologicas del predio y acompañada de un proyecto productivo que sea acorde y planificado teniendo en cuenta las reales condiciones del predio."

En el informe anterior, no se hizo mención a la familia del señor Efraín Arias Trillo.

Al respecto, en el Formato de la Visita Técnica al predio el 16 de mayo de 2013, se apuntó que en éste solo habita la familia del señor Carlos Gómez Suárez. En el mismo documento, se concluyó en concepto técnico que para la época de la visita el predio no es apto para adelantar programas de adquisición y dotación de tierras, en razón a que el mismo *"no se encuentra adecuado, no tiene establecidos pasto mejorados adecuados a su fertilidad y acides, y sus suelos son muy pobres lo que demanda enmiendas correctivas como cal dolo mítica u aplicación de grandes cantidades de materia orgánica, lo cual exige inversión cuantiosa para su adecuación."*

A la anterior conclusión se arribó, previo a las siguientes observaciones generales sobre la visita y el informe, que por su claridad, se transcriben a continuación:

"2. Explotación actual. A la fecha de la visita técnica, el predio 1 (60ha 1.255 mt) propiedad del INCODER NO está siendo explotado en su componente, agrícola y pecuario, se evidenció mediante inspección ocular que los ocupantes (7 miembros), se encuentran ubicados en el predio Madera 2, propiedad de C.I. PRODECO S.A. (201ha 1.769mt), viviendo en condiciones precarias, sin servicios públicos y sin una vivienda que cumpla las mínimas condiciones para habitar.
3. Suelos. El predio Madera 1 por sus características agrologicas y morfológicas se puede clasificar dentro de la clase VII, en donde sus suelos se caracterizan por tener altos niveles de compactación, erosión, bajos niveles de fertilidad, dando como resultado praderas, con baja producción y oferta de forraje y con bajos contenidos nutricionales. Es importante destacar que el 100% de área del predio Madera 1, correspondiente a clase agrologica VII, por lo cual, es un predio que NO es apto adelantar programas de reforma agraria, esta información se encuentra conforme a la normatividad que se describe a continuación:
Acuerdo 05 de 1996, capitulo 2, artículo 9, de los requisitos que deben cumplir los predios rurales, clases agrologicas, donde se describe "los predios no podrán tener más del 10% de su área total en la clase agrologica V, o cuando se le haya determinado una clasificación agrologica de VII y VIII no fértil que supere el 20% de la extensión total."
Resolución 2665 de 1995, capitulo II, criterios y definiciones, numeral 3. Valor intrínseco orgánico de los terrenos en donde se describe las características de la clase agrologica VII.
En términos económicos la inversión que se tiene que hacer para recuperar estos suelos es cuantiosa, toda vez que estos suelos por sus deficiencias en micro y macro nutrientes, requieren enmiendas para acondicionarlos a ser suelos aptos para explotación agropecuaria.

4. Hidrografía y servicios públicos. El predio Madera 1, NO cuenta con una fuente suficiente y permanente de agua tanto para la explotación agropecuaria como para el consumo doméstico. Durante los meses de diciembre a abril se presentan periodos muy secos, limitando la explotación agropecuaria y económica. El predio NO cuenta con servicios de agua, alcantarillado y luz. Se concluye que este predio No es apto para adelantar programas de reforma agraria, esta información se sustenta conforme a la normatividad que se describe a continuación:
Acuerdo 05 de 1996, capitulo 2, artículo 9. Disponibilidad de agua. Deberá considerar una disponibilidad suficiente y permanente de aguas naturales o artificiales, fácil y económicamente utilizables, según la aptitud agropecuaria del predio. En su defecto deberá tenerse en cuenta si en los planes de desarrollo municipal, departamental o nacional se proyecta construir un sistema de riego que cobije el inmueble en mención, o si el terreno presenta las condiciones que permitan la construcción de lagos artificiales y otras similares.
5. Vocación agropecuaria. Es importante destacar que ls personas que se ubican en este predio, en especial en esta región, tengan conocimiento de las cualidades agroecológicas de estas tierras, con el fin de aprovechar este insumo para la explotación agropecuaria, de lo contrario prestar asistencia técnica y transferencia de tecnología referente al proyecto productivo a implementar.
6. Enfatizar en la importancia de que el beneficiario cuente con el incentivo de asistencia técnica para el desarrollo del proyecto productivo, de lo contrario se verá limitado la explotación de la parcela a nivel productivo, técnico y económico.

Por lo anterior conceptuó que el predio No es apto para adelantar programas de adquisición y dotación de tierras para reforma agraria, el predio en la actualidad no permite el acceso a los factores productivos de la población a reubicar, así mismo no existe viabilidad técnica, económica y social que garanticen la competitividad, equidad y sostenibilidad del proyecto productivo a implementar."

Al día siguiente, 17 de mayo de 2013, la Comisión Interdisciplinaria de la Dirección Territorial del INCODER en Sucre, rindió un informe de la visita realizada al predio Madera 1, destacándose el área social, que refleja las condiciones más recientes en que se encuentra la familia del señor Carlos Gómez Suárez, a saber:

"ÁREA SOCIAL
La trabajadora social Ina Patricia Clawford García, pone en conocimiento al grupo de la Dirección Territorial, la situación social que se encontró en el predio con relación a la familia que allí vive (3 adultos y 4 menores), viviendo en condiciones precarias de pobreza.

La familia efectivamente vive en la entrada del predio Madera 2, en un cambuche que han instalado, no cuentan con servicios públicos, y no tienen acceso a las instituciones prestadoras de salud, toda vez que por la ubicación del predio dificulta el desplazamiento a estos centro de atención. De igual manera los centros educativos están ubicados a dos (2) horas de distancia, recorrido que se hace caminando, sin embargo los niños acuden diariamente a la escuela. Por parte de la beneficiaria Diana María Pertúz, se hizo notorio el disgusto y la inconformidad que tienen frente al INCODER y frente a las acciones por él desarrolladas, expone las condiciones precarias que viven en la actualidad y aquellas acciones por las cuales fueron conducidos al predio, para lo cual la trabajadora social intervino con el fin de tranquilizar el ambiente, y se le hace entender que las reclamaciones que realice deben estar bajo el margen del respeto. Se enfatiza en que esta familia tiene la intención de trabajar en este predio, aclarando que estos beneficiarios cuenten con recursos para trabajar la tierra.

En este punto de la reunión se hace énfasis por la trabajadora social Ina Crawford en la necesidad de que la Dirección Territorial nuevamente oficie a las entidades que a continuación se relacionan, comunicados informando las condiciones mínimas de salud, educación, vivienda que viene afrontando esta familia.

- Unidad de Víctimas, Alcaldía Municipal, Acción Social.

Conforme a lo anterior el Director Territorial afirma que no tenía pleno conocimiento de las necesidades de los beneficiarios del predio, es por eso que se hace claridad en que se requieren acciones y materiales para adecuar las casas, medios que faciliten la entrada y salida del predio, acceso a la educación y salud. Teniendo en cuenta lo anterior la Dirección Territorial se comprometa a realizar las acciones pertinentes para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del predio Madera 1 y Madera 2.

La trabajadora social interviene diciendo que estos requerimientos se deben realizar de inmediato por la Dirección Territorial, aun previo a recibir el informe de la visita por parte de la Dirección Técnica de PAS, toda vez que ruge dar atención a las necesidades de las familias. Así mismo para dar seguimiento a las actividades de carácter social, la trabajadora social Ina Crawford se compromete en realizar una próxima visita al predio y adelantar acciones con las diferentes entidades privadas y estatales con el fin de ofrecer a los beneficiarios acciones que mejoren la calidad de vida.

Se hace evidente entre los funcionarios de la Dirección Territorial y de la Dirección Técnica de PAS, que el proyecto productivo no es ejecutable debido a que no cuenta con presupuesto, y no se ajustó a los requerimientos agrológicos de la zona.

Respecto al tema el Director Territorial, afirma que en una reunión que sostuvo con la Alcaldía Municipal y los beneficiarios, se dejó claro que estos últimos no aceptarían la adjudicación si la UAF a entregar era la que se había registrado en el proyecto productivo que se remitió desde Bogotá, es decir 9 Has, pues por las limitantes agrologicas del predio, debería ser mínimo de 30 Has, además de esto se debe disminuir la cabida del predio solo 3 familias, en caso contrario no aceptarían la adjudicación."

Atendiendo la situación que viene de exponerse, el INCODER elaboró "EL INFORME TIPOLOGÍA Y RUTA INTEGRAL DE SOLUCIÓN AL CASO MADERA 1 Y MADERA 2", en el que planteó como posible solución entregar a las cinco familias el subsidio integral directo de reforma agraria "SIDRA", que trata el Acuerdo 310 de 2013, para así reasignarles un nuevo predio que cumpla las condiciones de ley.

En virtud de lo anterior, la Gerencia General del INCODER mediante MEMORANDO del 10 de abril de 2014, solicitó a la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, la inclusión del caso de las cinco familias en el presupuesto de la entidad; y a las Direcciones Territoriales de Sucre y Magdalena, localizar las cuatro familias que abandonaron el predio Madera 1, y la que perduró habitándolo, para informarles de los requisitos que deben cumplir para acceder al subsidio SIDRA, para conocer si desean aceptarlo.

No obstante lo anterior, para cuando se interpuso la presente acción, no se habían ubicados las cuatro familias que dejaron el predio Madera 1; y la familia del señor Carlos Gómez Suárez continua en el lugar, bajo las mismas condiciones, según se desprende de la demanda.

Teniendo en cuenta todos los hechos que anteceden, la Sala estima que el INCODER desconoció flagrantemente los derechos a la reubicación, vivienda digna y estabilización socioeconómica en el caso concreto, pues no dio cumplimiento a los requisitos mínimos necesarios exigidos por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la ley, para lograr el restablecimiento de la calidad de vida de las cinco familias desplazadas objeto de amparo.

En efecto, el predio Madera 1 se les confirió informalmente a las familias en mención con el objeto de adjudicárselos posteriormente, a pesar de que el mismo no contaba con una infraestructura mínima para ser habitado; no estaba equipado con los servicios públicos básicos, verbigracia el de agua potable; las condiciones de la tierra no permitían su explotación agrológica, lo cual daba al traste el desarrollo de cualquier proyecto productivo que condujera a la autosuficiencia de las familias; y por último, no garantizaba la seguridad de los ocupantes, debido a que, en el pasado reciente, colindante al predio se ejecutaban actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, las cuales presuntamente aún persistían.

En conclusión, el predio no reunía las condiciones necesarias para asegurar a las cinco familias desplazadas el derecho a un nivel de vida adecuado, contenido en el principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por las Naciones Unidas, en razón a que por sus características los que lo ocupaban no contaban con las condiciones mínimas para subsistir, dado que no podían acceder ni a alimentos, ni a agua potable, ni a vivienda, ni a saneamiento esenciales y no garantizaba su seguridad.

En ese orden, recuérdese que el artículo 51 de la Constitución preceptúa que *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna…",* derecho que como lo ha señalado la Corte Constitucional[59], se realza tratándose de la población víctima del desplazamiento, el cual debe entenderse como el disfrute de una morada en condiciones óptimas de habitabilidad, satisfacción del mínimo vital, facilidad de acceso a los centros de salud y educativos, entre otros.

A su vez, la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, estableció como principio de la restitución el de la estabilización, según el cual las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o

[59] Cfr. T-585 de 2006.

reubicación voluntaria en condiciones de **sostenibilidad**, **seguridad** y **dignidad**[60]. Igualmente, el Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamentó la mentada ley, establece como principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación, el de **seguridad**, **voluntariedad** y **dignidad**[61].

Es cuestionable para la Sala que, de las anteriores circunstancias estaba enterado el INCORA previo a la compra del predio; sin embargo realizó el negocio jurídico y se lo entregó a las cinco familias, a pesar de que el lugar no cumplía con las condiciones mínimas exigidas por la ley para la reubicación de población desplazada, como lo es un terreno con tendencias agrícolas, del cual, ellos puedan satisfacer sus necesidades para el sostenimiento de sus familias. Como prueba de ello se tiene que, tres de las cinco familias abandonaron el lugar al primer año de ser entregado, con lo cual se privó a esas personas la posibilidad de obtener un resarcimiento de los daños ocasionados por su desplazamiento, desconociendo de paso la obligación del Estado de garantizar y proteger los derechos conculcados a esta población, omitiendo así brindarles una posible estabilidad socioeconómica y una introducción a una vida productiva.

Así las cosas, no resulta razonable que el INCODER niegue en la impugnación que vienen vulnerado los derechos fundamentales de las cinco familias a quienes les entregó el predio Madera 1, pues conforme a los documentos obrantes en el expediente, tal afirmación no guarda asidero, teniendo en cuenta que el propio Instituto reconoce en "EL INFORME TIPOLOGÍA Y RUTA INTEGRAL DE SOLUCIÓN AL CASO MADERA 1 Y MADERA 2", que tales predios no cumplen con los requisitos para ser adjudicados, lo que evidencia la falta de un estudio previo que determinara si el predio garantizaría el restablecimiento socioeconómico[62] de esas familias.

Además que por tratarse de personas desplazadas, que corresponden a sujetos de especial protección constitucional, el restablecimiento de sus derechos no puede estar orientado por la improvisación e inoperancia de las entidades estatales, aspectos que refleja la actuación surtida por el INCODER; primero, porque es indiscutible como se comprobó con las distintas visitas técnicas prácticas al predio, que el mismo es inviable para la explotación agrícola, lo que conlleva inexorablemente a desestimar su adjudicación a personas desplazadas que procuran su restablecimiento

[60] Ver artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, sobre los principios de la restitución.
[61] Artículo 74, Decreto 4800 de 2011.
[62] El artículo 17 de la Ley 387 de 1997 indicó: "De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: 1. Proyectos productivos. 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. 3. Fomento de la microempresa. 4. Capacitación y organización social. 5 .Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social."

socioeconómico; y segundo, que a pesar de que el problema se conoce hace más de cuatro años, la entidad aún no ha materializado acciones para solucionarlos, anteponiendo trámites administrativos para ello.

Cabe advertir a propósito, que las obligaciones con la población desplazada por la violencia no se satisfacen formalmente, sino a través de la responsabilidad integral y efectiva del Estado. En tal sentido, la entrega de una porción de terreno no se debe circunscribir al simple hecho de realizar la cesión material del inmueble, sino a la verificación y satisfacción de las mínimas condiciones de vida que demanda la dignidad del ser humano[63].

En efecto, mediante el Decreto 3759 de 2009, por el cual se reestructuró al INCODER, se le confirió todas las funciones relacionadas con la protección de los derechos sobre los predios abandonados por la población desplazada por causa de la violencia. Además, se dispuso que para el ámbito rural, esa entidad debía promover la restitución, reubicación, adquisición, enajenación y adjudicación de tierras así como el reconocimiento de subsidios, todo esto con el objetivo de contribuir al restablecimiento de una base económica familiar, mediante el acompañamiento en la implementación de proyectos productivos integrales y sostenibles. Dentro del cúmulo de funciones encargadas al INCODER dirigidas a garantizar el acceso a las tierras se dispuso lo referente a la adjudicación y titulación de tierras en aplicación a la Ley 160 de 1994.

En ese sentido, podemos decir que el INCODER es la entidad principalmente encargada del cumplimiento de los planes y programas que garanticen la reubicación y restitución de los derechos relacionados la explotación, adquisición y titulación de la tierra como principal fuente de sustento económico de la población desplazada. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, esa obligación se encuentra en mora, pues si bien en el libelo de la acción se indica que existe una ruta de solución para las familias del predio Madera 1, que consiste en el otorgamiento del subsidio integral directo de reforma agraria "SIDRA", razón por la cual la entidad impugnante estima que la acción de tutela es improcedente debido a su carácter subsidiario; lo cierto es que no se han visto sus resultados, condicionándolo trámites administrativos, como la reunión de un comité especial o el ingreso al presupuesto; perdurando la violación de sus derechos fundamentales en el tiempo como bien estima la Procuraduría Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios, por lo que urgen las medidas de amparó deprecadas en ejercicio de la presente acción.

Es por ello que esta Sala encuentra procedente la presente acción de tutela, pues como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que

[63] Cfr. Sentencia T-878/09.

resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegitima de las autoridades encargadas de protegerlos, es precisamente este derecho de amparo.

XIII. CONCLUSIÓN

Así las cosas, la respuesta que deriva del problema jurídico planteado ad initio es positiva, toda vez que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural vulneró los derechos fundamentales de las cinco familias desplazadas a quienes se les entregó el predio Madera 1, a pesar de que en el mismo no existía ningún servicio público, ni viviendas habitables con dignidad y los suelos no eran aptos para el desarrollo agrícola, circunstancias que conllevó a que cuatro de las familias abandonaran el lugar, desconociéndose su situación actual, y otra persista en condiciones sórdidas de subsistencia, afectándose inclusive la calidad de vida de cuatro menores de edad, sin que el INCODER tomara hasta la fecha medidas eficaces para garantizarles a esas personas sus derechos a la reubicación, vivienda digna y estabilización socioeconómica.

En ese orden, la Sala confirmará la sentencia apelada, en el sentido de amparar los derechos antes mencionados, y ordenar al Instituto accionado reubicar a esas familias bajo la estricta observancia de los principios rectores del desplazamiento forzado y la Constitución, en otro terreno que reúna las suficientes condiciones que garanticen la estabilización socioeconómica, en particular que tenga vocación agropecuaria; respetando los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, con el acompañamiento de planes y programas para ello.

XIV. DECISIÓN

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia del del 5 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en la que se ampararon los derechos invocados por la parte accionante, Procuraduría Delegada para asuntos Agrarios y Administrativos, según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a la actora, a la entidad demandada y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: **ENVÍESE** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaría de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha, según consta en Acta Extraordinaria No. 136.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RIOS
Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado