

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN TUTELA – Asociaciones de defensa de derechos fundamentales / ASOCIACION DE DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES – Legitimación en la causa por activa frente a los derechos fundamentales de cada uno sus asociados

La acción de tutela en referencia fue presentada por la Asociación Nacional de Desplazados “Asodemug”, advirtiéndose que dicha agrupación obra en representación de los derechos de la población desplazada del sector de Guaimaró Magdalena. En procura de la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada, se habilita la posibilidad de acudir a la representación de un vocero común, esto es, obrar a través de asociaciones cuyo único propósito de constitución, es procurar la defensa y protección de los derechos de quienes integran los grupos poblacionales a los que la entidad representa. La categoría de derechos que guardan protección a través de la acción de tutela son los denominados –fundamentales- que se convierten en el único vehículo de declaración de esta clase de acciones, por lo que es necesario precisar que en materia de invocación de defensa de estas prerrogativas que cobijan a grupos con unidad de circunstancias, la presencia de asociaciones en legitima causa esta dada por la representación exclusiva de los derechos subjetivos de sus asociados; lo que descarta de plano el nacimiento de los derechos de la persona jurídica que finalmente se crea. En este sentido, si bien la Asociación Nacional de Desplazados obra en representación de los desplazados de Guaimaró Magdalena, se deduce entonces, que lo que conviene en esta acción discutir, no es cosa distinta de los derechos fundamentales de cada uno de los asociados “en su calidad de ciudadanos desplazados”, en razón de ello se acepta la legitimación por activa en la presente causa, y será sobre este derrotero que se entenderá el escenario de los derechos fundamentales que se entra a resolver.

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS – La acción de tutela es su medio principal de defensa judicial / DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS - No es dable invocar medios de defensa judicial que no ofrecen una solución inmediata y eficaz

Se advierte que es deber del Juez de tutela al declarar la improcedencia de la acción por existencia de otro medio de defensa judicial estudiar si el medio es idóneo y eficaz para proteger la presunta vulneración de los derechos fundamentales que se declaran trasgredidos. En el sub lite, advierte la Sala que las acciones contempladas por el Tribunal Administrativo del Magdalena en primera instancia no revisten las condiciones de idoneidad y eficacia que exige la jurisprudencia constitucional al respecto de la valoración de otro medio de defensa judicial. Se trata en la presente de un recurso de amparo incoado por población desplazada, quienes en virtud de la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política, poseen estatus de especial vulnerabilidad dada la situación socio económica y las condiciones de desprotección que deben enfrentar al ser víctimas del desplazamiento forzado, en razón de ello es amplia la jurisprudencia constitucional en la que se indica, que dadas las demandas y la prontitud de resolución que presentan estas comunidades no es dable invocar medios de defensa judicial que no ofrecen una solución inmediata y eficaz. Por las razones expuestas, esta Sala considera que la acción de tutela dado su carácter inmediato de protección de derechos fundamentales constituye el medio principal de defensa del grupo tutelante por lo que se entrará a estudiar de fondo la presente acción.

NOTA DE RELATORIA: Corte Constitucional, sentencias T-869-08, T232-07 y T571-05.

ADJUDICACION DE TIERRAS – Destinatarios / REFORMA AGRARIA – Incluye a la población desplazada / DESPLAZADOS – Sujetos de la reforma agraria / ADJUDICACION DE TIERRAS – Trato especial a desplazados

La ley 160 de 1994, se encuentra inspirada en 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 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”. 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. Para lo que al caso interesa, es importante hacer énfasis en la calidad de beneficiario de programas especiales a cargo del Gobierno Nacional, así señalado por la normativa. Al respecto, tal consagración encuentra sentido, con los objetivos que ésta se propone como consolidar la paz a través de mecanismos que materialicen la justicia social y la democracia participativa (artículo1, párrafo segundo). Así las cosas, bien puede indicarse que la población víctima del desplazamiento, como la que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala, esta 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”. 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 expuestos de la Ley, el referido trato contiene un carácter especial.

FUENTE FORMAL: LEY 160 DE 1994 – ARTICULO 1 / LEY 160 DE 1994 – ARTICULO 20

DESPLAZADOS – Derechos / INCODER – Responsable de la enajenación, adjudicación y entrega de tierra a desplazados / DESPLAZADOS – Tienen prioridad en zonas de reserva campesina y predios objeto de extinción de dominio / ADJUDICACION DE TIERRAS A DESPLAZADOS – Doble connotación: derecho y deber / ADJUDICACION DE TIERRAS A DESPLAZADOS – Protección especial reforzada. Derecho preferencial

Al advertirse que la población desplazada es beneficiaria de políticas de reforma agraria, es pertinente analizar, la Ley 387 de 1997. Es oportuno precisar que la interpretación y aplicación de esta Ley está ligada a lo indicado por los Principios del Desplazamiento Forzado trazados por la ONU, y por aquellos señalados en los numerales 5, 6, 7 y 8 de la citada, en los que se hace referencia al derecho que

tienen los desplazados a: -recibir soluciones definitivas a su problemática, b- regresar a su lugar de origen-, c- no ser desplazados forzosamente, -d- que su libertad de movimiento no tenga más restricciones que las señaladas en la ley; todo ello ligado a la obligación estatal prescrita en el numeral 9° que preceptúa: “es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social”. Como una forma de propiciar el retorno y el asentamiento de los ciudadanos desplazados, la ley en cita, exhorta a las instituciones comprometidas con la atención desplazada al cumplimiento de determinados compromisos de tal manera que en materia de tierras, esta responsabilidad fue entregada al entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA- hoy en día función atribuida en virtud del Decreto 1300 de 2003 al INCODER. En esta dirección, se dispone en el artículo 19 de la citada Ley, que la entidad enunciada deberá adoptar los procedimientos para realizar la enajenación, adjudicación y entrega de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada con el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito dando prelación a la población desplazada. Así mismo establece en el numeral 1° del citado, que “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 aquellas predios rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial”. En este orden de ideas, la adjudicación de tierras para la población desplazada, mantiene una doble connotación, es a la vez *derecho* de quien ostenta esta condición y un *deber* estatal en cumplimiento de las disposiciones agrarias como ya se expreso en párrafos precedentes y en el acatamiento de las normas internacionales vinculantes al ordenamiento interno que establecen derechos y obligaciones de los Estados en materia de reparación y asistencia a las víctimas del conflicto armado. Es importante indicar que el carácter de derecho que adquiere en esta dimensión del desplazamiento, la adjudicación de tierras, hace que el cumplimiento de esta prerrogativa se vea irradiada de una protección especial reforzada, dada la importancia que reporta la solución del conflicto armado en Colombia y su relación directa con la consecución de la paz, todo ello, bajo el prisma de los derechos fundamentales de la población desplazada y su estatus de vulnerabilidad citado en reiteradas oportunidades en la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales realizadas por la jurisdicción constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 5 / LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 6 / LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 7 / LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 8 / DECRETO 1300 DE 2003

NOTA DE RELATORIA: Sobre el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

ADJUDICACION DE TIERRAS – Debido proceso / DEBIDO PROCESO – Adjudicación de tierras / PROCESO DE ADJUDICACION DE TIERRAS – Garantías mínimas / PROCESO DE ADJUDICACION DE TIERRAS – Derecho de participar, postularse y ser calificado

Referido al caso en estudio de adjudicación de tierras, este precepto comprende el respecto de las prerrogativas de quienes están llamados a ser beneficiarios de esta clase de procesos, por lo que en primera instancia, puede advertirse, que el derecho a ser convocado y participar en los procesos de adjudicación se convierte en la primera garantía que impone el debido proceso en esta clase de actuación administrativa. Sólo una vez adquirida la calidad de participante por quien se

postula para ser beneficiario de la adjudicación, nace la posibilidad de efectivizar los demás derechos que el mismo trámite protege, como el derecho de prelación que consagra la Ley 160 de 1994, el carácter de especial protección en el caso de la población desplazada, la destinación específica de los bienes adquiridos a través de expropiación y en sí mismo, la efectiva materialidad del objeto que la política pública se propone, como la participación de los beneficiarios expresos definidos en la Ley que la desarrolla. Las demás garantías que es posible extraer de Ley 160 de 1994 están relacionadas con la observancia de los criterios de calificación de cada uno de los participantes, esto es, la verificación de las calidades de quienes se postulan a efectos de focalizar la política pública de reforma agraria a los ciudadanos que son beneficiarios expresos de la Ley, es decir los señalados en los artículos 1, 20, 31, de otra manera, al permitir acceso de población distinta a la definida, se desvirtúa y transforma la orientación de la política pública. En estos términos, el alcance del derecho al debido proceso, en la adjudicación de tierras, está supeditado al cumplimiento de las garantías que ofrece la Ley 160 de 1994, es decir, en la posibilidad de acceso a los planes que esta propone y en razón de ello al derecho de participar, postularse y ser calificado dentro de los propósitos que impone la normativa, cualquier desconocimiento de estos preceptos, invoca en sí mismo la vulneración del principio de legalidad, que como se ha dicho involucra los actos de las autoridades administrativas, para lo que al caso interesa, a las adelantadas por las entidades a quienes corresponde la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

ADJUDICACION DE TIERRAS SIN OBSERVANCIA DEL DEBIDO PROCESO DE LOS DESPLAZADOS – Decisión inconstitucional / ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO CON INOBSERVANCIA DE LA CONSTITUCION – Carece de fuerza vinculante y no produce efectos jurídicos

En el caso concreto, resulta claro que la adjudicación desconoce la naturaleza del bien que se adjudica, al no vincular a quienes la norma agraria destina como posibles beneficiarios de estos bienes, entre otros a la población desplazada que le asiste en virtud del numeral 1° del artículo 19 de la ley 387 de 1997, un trato de prelación. La falta de vinculación y observancia de los presupuestos legales contenidos en la normativa de reforma agraria (160/94) hace que la Resolución N° 091 de 2006, resulte irregular al contrariar los postulados que en sí mismo protegen la política pública de que trata la Ley, como la referida al fenómeno del desplazamiento que ha desarrollado el ejecutivo a través de la Ley 387/97; propósito que no puede perderse de vista, pues, como se ha reiterado a lo largo de la providencia, su cumplimiento está estrechamente ligado, con el acatamiento de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado trazados por la ONU, con los propósitos de la Ley en cita, y con el anhelo de alcanzar un derecho y valor constitucional como es la paz. Al desconocerse la falta de convocatoria de los beneficiarios de la Ley de reforma agraria como campesinos del sector y a la población que en este caso se estudia por parte de la entidad territorial del INCODER Seccional Magdalena, se vulneró el artículo 29 de la Carta Política, que preceptúa el derecho fundamental al debido proceso al que deben estar sujetos todas las actuaciones tanto judiciales como administrativas, concretamente en lo referido al elemento de *publicidad* que se requiere para que los beneficiarios de esta Ley se hagan parte, y en la *inclusión* de la población desplazada en la adjudicación de tierras, que la Ley impone. Es pertinente indicar que en el caso de la Resolución del INCODER, ésta desconoce las normas jurídicas que predicen que en materia de adjudicación de tierras y en especial de las de extinción de dominio, los beneficiarios entre otros serán quienes hayan sido desplazados involuntariamente por la violencia, por lo que se infiere, que el origen de la censura contra el acto administrativo de adjudicación proviene del desconocimiento de

normas constitucionales, para lo que al caso interesa; en materia de reforma agraria en los artículos 64 y ss., de la Constitución Política y 13 de la norma fundamental, que prevé formas de protección especial a la población desplazada, en el propósito de procurar la igualdad material. En este orden de ideas, el nacimiento de la Resolución 091 de 2006 expedida por el INCODER, equivoca su objeto, esto es, que produce la titularidad del predio Villa Denis, con vulneración del derecho al debido proceso de la población desplazada, por ello, la transferencia de la propiedad y todos los derechos que de ella se derivan precisan el acatamiento de la norma superior aquí referida, de lo contrario la decisión se torna inconstitucional. No puede permitirse entonces, la vigencia de un acto administrativo que nace a la vida jurídica con inobservancia de la norma fundamental y en desconocimiento de los fines y propósitos legales que dotan de origen al mismo acto. En consecuencia, cualquier actuación administrativa o judicial producida en acatamiento de los presuntos derechos que traduce la citada Resolución son en si mismas impropias y en extensión de los efectos de ese acto administrativo también carecen de objeto al perder su fuerza vinculante en virtud de la violación constitucional que la despoja de la posibilidad de producir consecuencias jurídicas, dada la exclusión que el acto implica respecto de personas que constitucionalmente se inscriben en un marco de protección reforzada. En este orden de ideas, el amparo que se procura en la presente decisión, involucra la protección del derecho al debido proceso que le asiste a la población desplazada identificada como grupo tutelante, y a todos aquellos que siendo de la misma localidad ostentan esta condición, de tal manera que, la actuación que se ordenará reponer a través de esta providencia supone el alcance sobre la población desplazada, siendo indiferente la individualización, por lo que la orden de amparo frente a las actuaciones que deberá desarrollar el INCODER dependerán solamente de la demostración de la calidad de ciudadano desplazado conforme a lo establecido en la Ley 387 de 1997, en observancia de los parámetros que ha indicado la Corte Constitucional respecto de la prueba de la referida calidad. La Sala advierte que al ampararse el "derecho al debido proceso" que tiene la población desplazada en los programas de reforma agraria, como el ser enterados de los procesos de adjudicación y garantizarse su efectiva vinculación, se vislumbra que la decisión de amparo, deberá retrotraer los efectos que produjo la Resolución N° 091 de 2006.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 47001-23-31-000-2009-00170-01(AC)

**Actor: ASOCIACION NACIONAL DE DESPLAZADOS DE GUAIMARO
MAGDALENA-ASODEMUG-**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -
INCODER**

SÍNTESIS DE LA ACCIÓN

Mediante escrito presentado el 24 de junio de 2009, el señor Jaime Saúl Fontalvo Vargas instauró acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, en representación de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro de este Departamento, en busca de la protección de los derechos fundamentales de 453 núcleos familiares, que ocupan en la actualidad el predio denominado “Villa Denis” del Municipio de Salamina, sobre el cual se predica orden administrativa de desalojo.

Como sustento de la solicitud de amparo invoca los siguientes:

Hechos

Señaló que la Alcaldía Municipal de Salamina ordenó mediante Decreto 28-05-09-001 el desalojo de 453 familias de desplazados que actualmente se encuentran ubicados en el predio denominado Villa Denis.

El citado predio fue adjudicado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- a 27 familias mediante Resolución N° 0091 de marzo 30 de 2006.

Afirmó que el proceso de transmisión de estas tierras se realizó bajo el presupuesto de inexistencia de desplazados en el Municipio de Salamina, situación que contradice la certificación de la personera de esta localidad, en el que constaba que en el año 2000 se presentó en el sector un desplazamiento masivo.

El proceso de adjudicación del predio referido fue cuestionado por el Concejo y la Personería Municipal de ese entonces (2006), así mismo, se presento oposición por las comunidades de desplazados, quienes manifestaron que no conocían del proceso de entrega del mencionado bien.

Adujo que el citado proceso estuvo inmerso en irregularidades y faltas a la verdad, perjudicando a la población que de acuerdo a los criterios de destinación de inmuebles de reforma agraria deberían ser los beneficiarios. Hoy en día dicha adjudicación es el referente para desalojar a más de 453 familias de desplazados que están asentados en el predio.

Señaló que el Concejo Municipal de Salamina, solicitó la Revocatoria Directa del acto administrativo de adjudicación ante el Director Regional del INCODER, manifestando las irregularidades que se habían presentado, resumiendo éstas en dos categorías: la primera, relacionadas con las afirmaciones contrarias a la realidad realizadas por el Alcalde Municipal en las que negó la existencia de desplazados en el Municipio, al mismo tiempo que tanto la comunidad como las demás autoridades municipales desconocían el referido proceso, dejando sospechosamente como beneficiarios a personas cercanas al Alcalde de la época, quiénes además aportaron información falsa para acceder a dicho beneficio.

Ante esta situación, las comunidades desplazadas que invocan esta acción, dada la condición de campesinos desplazados y retornados voluntariamente decidieron ocupar el Predio Villa Denis. Sólo hasta ese entonces, dos días después, los “adjudicatarios” del lote, acudieron a la Alcaldía Municipal para iniciar el proceso policivo de lanzamiento.

Señaló que la actuación administrativa de desalojo vulnera los derechos humanos de la población desplazada, porque protege una adjudicación que no corresponde a los parámetros de dicho procedimiento, desconociendo los derechos de los que son titulares los miembros de esta comunidad.

Expuso que de la orden de lanzamiento prevista para el 3 de junio del año en curso, se levantó en acta (-sic- ver anexo 9) donde se indicó que se conmina a la comunidad para abandonar el predio voluntariamente en el término de 15 días, ante lo que se respondió que era necesario realizar una reunión con las autoridades al nivel local y nacional. El mismo 3 de junio de 2009 la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, organización defensora de derechos humanos con estatus consultivo ante la OEA, que ha venido acompañando este proceso, envió derecho de petición a diferentes autoridades del nivel local y nacional, obteniendo hasta el momento respuesta de la

Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República, quienes indicaron que las solicitudes fueron remitidas a funcionarios del nivel local (en el caso de la Procuraduría) y a Acción Social (por parte de la presidencia).

Afirmó que el 17 de junio se reunieron en el predio rural materia de la presente acción con el Alcalde Municipal, autoridades de policía, Secretario de Gobierno, delegados del INCODER Regional y delegados de la Defensoría del Pueblo. No obstante no se llegó a ningún acuerdo por lo que se solicitó una próxima reunión en la que asistieran autoridades con capacidad de decisión. La orden de lanzamiento policivo en la actualidad se encuentra en firme.

Manifestó que no es posible que el Municipio proceda a lanzar a tantas familias por cuanto entraría a violar derechos fundamentales, como la salud, vida, derechos fundamentales de los niños, niñas y derecho al trabajo, de los ciudadanos desplazados que habitan el predio “Villa Denis”.

ACTUACIÓN PROCESAL

La acción de tutela fue admitida mediante auto de veinticinco (25) de junio de 2009, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, notificando en debida forma a las autoridades accionadas, quienes procedieron a dar contestación en los siguientes términos:

La Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural del INCODER, se opuso a las pretensiones del demandante en tutela, sustentando al respecto que:

Mediante Resolución 001 del 24 de enero de 2006, El Consejo Nacional de Estupefacientes asignó en forma definitiva al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, el predio “Villa Denis”, ubicado en el corregimiento de Guaimaro, Municipio de Salamina, en el Magdalena, para adelantar en él programas de Reforma Agraria.

Adujo que el 16 de marzo de 2006 se reunió el Comité de Reforma Agraria y seleccionó a 27 familias (las cuales relaciona a folio 102 del expediente), para ser beneficiadas con la adjudicación de un subsidio integral en el referido predio, a quienes mediante Resolución N° 0091 del 30 de marzo de 2006 se les

adjudicó en común y proindiviso, por parte del Enlace Territorial del INCODER en Santa Marta.

Señaló que en la causa que se revisa no existe vulneración alguna de derechos fundamentales por parte de esta entidad, toda vez que la adjudicación realizada del predio “Villa Denis”, se ajustó al marco legal definido en la Ley 160 de 1994, por lo que los adjudicatarios de este terreno ostentando la titularidad del bien en los términos del artículo 101 de la citada, son propietarios legítimos y por ello corresponde a la autoridades competentes hacer respetar esa condición, por lo que situación que el Alcalde Municipal de Salamina, debió dar trámite a la actuación administrativa de lanzamiento de los ocupantes de hecho del predio referido.

Por otra parte adujo que la explotación, transferencia, dominio y posesión de los propietarios del predio “Villa Denis” ha sido comprobada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, así como el cumplimiento por parte de los adjudicatarios de todas las obligaciones contraídas al firmar el “Contrato de Operación y Funcionamiento” lo que contradice la manifestación de los invasores y las razones de su obrar.

Concluyó señalando que el proceso de adjudicación del predio Villa Denis, por parte del INCODER, las decisiones de la Alcaldía Municipal de Salamina en defensa de los propietarios del mismo, y las acciones tomadas por el Departamento de Policía del Magdalena en cumplimiento de su deber legal y social, no han trasgredido ningún derecho fundamental y han estado ajustadas desde su inicio a los procedimientos reglamentariamente establecidos.

Por su parte la Alcaldía Municipal de Salamina obrando a través de apoderado debidamente constituido, presentó su inconformidad con el escrito de tutela, señalando que es cierto que los ocupantes son una comunidad que fue objeto de desplazamiento masivo por parte de grupos armados a comienzos de la presente década, y que han retornado al corregimiento de Guaimaro, jurisdicción del Municipio de Salamina, por lo que la administración municipal junto con las diferentes autoridades del orden departamental han venido acompañando este proceso de retorno con el objetivo de propiciarles las condiciones necesarias para que retomen todos y cada uno de los derechos perdidos a causa de su desplazamiento involuntario.

Señaló que el 17 de abril de 2009, los señores William Enrique Mercado Cantillo, Gustavo Enrique Gómez Solano, Alfredo Martínez Vargas, German Arturo Cantillo Bolaño y Walberto Rada Pertuz, presentaron querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho del predio “Villa Denis”, de los señores Álvaro Castro, José Vicente Perduz Castro, Víctor Montenegro Valle, Luís Pallares Cabarcas, Rafael Gamero Gutierre, Nancio Charris Guette, Manuel Mozo Ferrer, Gualberto Polo Vargas, Dolcey Charris Montenegro, Jairo Barraza Pabola, Wilberto Mozo Ferrer y otras personas indeterminadas.

Que mediante auto de 20 de abril, el suscrito avoco el conocimiento de la presente querrela y en el mismo se comisionó al Inspector Central de Policía del Municipio de Salamina, para la práctica de inspección ocular el 27 de abril de 2009, en la que se pudo establecer la presencia por parte de los querrellados y de un número significativo de personas que vienen ocupando el predio y quienes a pesar del requerimiento realizado por el Despacho no aportaron documento que acreditara o soportara la ocupación que estaban realizando en el predio “Villa Denis”. Por el contrario, los querellantes adjuntaron a la solicitud de desalojo acto administrativo que acredita la tenencia y posesión del predio.

Los Adjudicatarios del Predio “Villa Denis” se hicieron presentes en el trámite de la acción, obrando a través del abogado Carlos Arturo Colpas Angarita, quién manifestó que desde el 4 de abril de 2006, sus poderdantes han gozado de la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida del lote en referencia, cuya titularidad fue otorgada por el INCODER a través de la Resolución N° 0091 de 2006.

Señaló que dicha posesión fue interrumpida el 15 del mes de abril del presente año, por los señores Jaime Montalvo Vargas, Euclides Navarro Pabola, José Vicente Pertuz Castro, Álvaro Castro, Víctor Montenegro Calle, Luís Pallares Cabarcas, Rafael Gamero Gutiérrez, Nancio Charris Guette, Manuel Mozo Caballero, Gualberto Polo Vargas, Dolcey Charris Montenegro, Jairo Barraza Pabola, Wilberto Mozo Ferrer y demás personas indeterminadas, quienes realizaron la ocupación sin que mediara consentimiento de los legítimos poseedores u orden de autoridad competente.

Reiteró que contra la citada perturbación de la propiedad se encuentra vigente orden de lanzamiento adelantada por el Alcalde de Salamina.

Por su parte la **Agencia Presidencial Para la Acción Social** manifestó que esta entidad no figura como accionada dentro de la acción de tutela, y una vez leídos los hechos no se encuentran argumentos que censuren las actuaciones de acción social con respecto a los tutelantes, tal como correspondería en una acción de esta clase, lo que se ve reflejado en las pretensiones de la demanda dirigidas a las entidades que adelantan la acción de lanzamiento contra los accionantes. En consecuencia observando el contenido del escrito de tutela a la entidad no le corresponde responder en este momento frente al amparo constitucional invocado por los demandantes.

El Comandante del Departamento de Policía del Magdalena expresó que dicha entidad no es la competente para suspender la ejecución de la orden de desalojo emanada por la Alcaldía Municipal de Salamina Magdalena aclarando que, la reubicación debe ser solicitada ante dicha Alcaldía y/o Acción Social y la adjudicación de tierras ante el INCODER.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia de 5 de agosto de 2009, amparó los derechos de la población desplazada respecto de los beneficios y apoyos brindados por el Gobierno Nacional a través de Acción Social y declaró la improcedencia respecto de la nulidad de la Resolución 091 de 2006 solicitada por los demandantes.

IMPUGNACION

El precitado fallo fue impugnado por el representante de la Asociación Nacional de Desplazados de Guaimaro Magdalena "ASODEGUMAC", y por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación del fallo de cinco (5) de agosto de dos mil nueve (2009), proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 32° del Decreto 2591 de 1991¹.

2. Examen de procedencia de la acción

2.1 Legitimación en la causa por activa

La acción de tutela en referencia fue presentada por la Asociación Nacional de Desplazados “Asodemug”, advirtiéndose que dicha agrupación obra en representación de los derechos de la población desplazada del sector de Guaimaró Magdalena.

En procura de la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada, se habilita la posibilidad de acudir a la representación de un vocero común², esto es, obrar a través de asociaciones cuyo único propósito de constitución, es procurar la defensa y protección de los derechos de quienes integran los grupos poblacionales a los que la entidad representa.

La categoría de derechos que guardan protección a través de la acción de tutela son los denominados –fundamentales- que se convierten en el único vehículo de declaración de esta clase de acciones, por lo que es necesario precisar que en materia de invocación de defensa de estas prerrogativas que cobijan a grupos con unidad de circunstancias, la presencia de asociaciones en legítima causa esta dada por la representación exclusiva de los derechos subjetivos de sus asociados; lo que descarta de plano el nacimiento de los derechos de la persona jurídica que finalmente se crea.

En este sentido, si bien la Asociación Nacional de Desplazados obra en representación de los desplazados de Guaimaró Magdalena, se deduce

¹ Art.32 Decreto 2591 de 1991. “presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los tres días siguientes al superior jerárquico correspondiente (...)”

² Art10.Decreto 2591 de 1991

entonces, que lo que conviene en esta acción discutir, no es cosa distinta de los derechos fundamentales de cada uno de los asociados "en su calidad de ciudadanos desplazados", en razón de ello se acepta la legitimación por activa en la presente causa, y será sobre este derrotero que se entenderá el escenario de los derechos fundamentales que se entra a resolver.

Se constata que el señor Jaime Fontalvo Vargas interpuso acción de tutela como representante de la Asociación Nacional de Desplazados debidamente acreditado a través del certificado de existencia de la referida asociación, con Nit: 900186775-2 de la Cámara de Comercio de Santa Marta, visto a folio 86 del cuaderno principal, adjuntando a la vez un listado individualizado de los ciudadanos desplazados que representa, que reposa a folio 51 a 85 del escrito de tutela. Por lo que se considera que le asiste al mentado representante legitimación en la causa para actuar en la presente acción.

2.2 Acción de tutela medio principal de defensa al interponerse por ciudadanos desplazados.

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991, consagró la acción de tutela, como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos no obstante solo es procedente en aquellas situaciones en las que el ciudadano no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, en concordancia con ello, así quedó dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que declara las causales de improcedencia , cuando la presunta vulneración es susceptible de protección por otro medio diferente a la acción de tutela.

Se advierte que es deber del Juez de tutela al declarar la improcedencia de la acción por existencia de otro medio de defensa judicial estudiar si el medio es idóneo y eficaz para proteger la presunta vulneración de los derechos fundamentales que se declaran trasgredidos.

En el sub lite, advierte la Sala que las acciones contempladas por el Tribunal Administrativo del Magdalena en primera instancia³ no revisten las condiciones de idoneidad y eficacia que exige la jurisprudencia constitucional al respecto de la valoración de otro medio de defensa judicial. Se trata en la presente

³ Se hace referencia a la sentencia de tutela que se impugna de 5 de agosto de 2009.

de un recurso de amparo incoado por población desplazada, quienes en virtud de la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política, poseen estatus de especial vulnerabilidad dada la situación socio económica y las condiciones de desprotección que deben enfrentar al ser víctimas del desplazamiento forzado, en razón de ello es amplia la jurisprudencia constitucional en la que se indica, que dadas las demandas y la prontitud de resolución que presentan estas comunidades no es dable invocar medios de defensa judicial que no ofrecen una solución inmediata y eficaz⁴. Por las razones expuestas, esta Sala considera que la acción de tutela dado su carácter inmediato de protección de derechos fundamentales constituye el medio principal de defensa del grupo tutelante por lo que se entrará a estudiar de fondo la presente acción.

3. Planteamiento del Problema Jurídico

En el presente caso corresponde a la Sala determinar si la adjudicación realizada por el INCODER del Predio denominado “Villa Denis” vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la población desplazada del corregimiento de Guaimaro Municipio de Salamina Magdalena.

4. Fundamentos de la Decisión

Con el propósito de dilucidar la problemática dispuesta es necesario realizar un estudio de (i) La política pública que desarrolla la entrega de tierras a la población desplazada, (ii) el alcance del derecho al debido proceso en el contexto de la adjudicación de tierras, y con posterioridad realizar (iii) el análisis del caso concreto.

La adjudicación de tierras, ésta reglamentada por la Ley 160 de 1994,⁵ su expedición se realizó en desarrollo de los artículos 64, 65,66, y 311 de la Constitución de 1991, en los que se establece como deber del Estado *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda,*

⁴ Al respecto, pueden consultarse entre otras las sentencias T-869-08, T232-07, T571-05.

⁵ Ley 160 de 1994. por medio de la cual “se creó 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”

seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos" (CP, art. 64).

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

Para lo que al caso interesa, es importante hacer énfasis en la calidad de beneficiario de programas especiales a cargo del Gobierno Nacional, así señalado por la normativa. Al respecto, tal consagración encuentra sentido, con los objetivos que ésta se propone como *consolidar la paz a través de mecanismos que materialicen la justicia social y la democracia participativa* (artículo1, párrafo segundo).

Así las cosas, bien puede indicarse que la población víctima del desplazamiento, como la que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala, esta 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.

Sobre este punto en concreto es necesario precisar que el proceso de adjudicación de tierras de que trata la ley agraria, al establecer los beneficiarios de los referidos programas, otorga una atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente (...), subrayado fuera de texto.

Es pertinente indicar que en materia de adjudicación para el aprovechamiento y ocupación de las tierras baldías de la nación, el artículo 1° del párrafo 9° de la Ley 160 de 1994, señala que se dará preferencia a los campesinos de escasos recursos al establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural; y por su parte el artículo 31° de la citada, señala que el entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA-hoy INCODER, por motivos de interés social y de utilidad pública podrá

adquirir mediante negociación directa tierras o mejoras o decretar su expropiación, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la ley, en los siguientes casos:

“1. Para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

2. En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin.

3. Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico. El INCORA adelantará los respectivos programas de adquisición de tierras y mejoras en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas al régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ecológico, o las situadas en las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales.

4. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes, sin afectar las reservas de recursos forestales.

5. Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo de negociación entre los campesinos y los propietarios, o en las reuniones de concertación, en los casos que determine la Junta Directiva” (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, se advierte que la normativa expuesta declara que la expropiación de tierras por motivo de utilidad pública e interés social, se encuentra habilitada entre otros, a beneficio de las personas respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas para tal fin y para dotar de tierras a las mujeres que se encuentren en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, por lo que resulta claro, que la norma jurídica prevé estatus de protección específica a favor de núcleos poblacionales determinados, cuestión que guarda coherencia con el objeto de justicia social y reparto equitativo de la tierra previsto en el artículo 1° de la pluricitada Ley.

Se trata entonces, de una legislación agraria, que prescribe un mandato normativo que desarrolla postulados constitucionales; lo que infiere que su contenido encuentra alcance a la luz de aquello que la norma constitucional prescribe, como los artículos 64 y ss de la CP.

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 en materia distributiva de este bien; no se trata entonces de un imperativo *“vacío de fundamento constitucional”* sino que contrario cense, su carácter fundante se encuentra en aquél, y su desarrollo esta ligado a la potestad del poder ejecutivo en la propuesta de una política pública plasmada en la Ley 160 de 1994 en estudio.

Al advertirse que la población desplazada es beneficiaria de políticas de reforma agraria, es pertinente analizar, la Ley 387 de 1997⁶. Es oportuno precisar que la interpretación y aplicación de esta Ley está ligada a lo indicado por los Principios del Desplazamiento Forzado trazados por la ONU, y por aquellos señalados en los numerales 5, 6,7 y 8 de la citada, en los que se hace referencia al derecho que tienen los desplazados a: -recibir soluciones definitivas a su problemática, b- regresar a su lugar de origen-, c- no ser desplazados forzosamente, -d- que su libertad de movimiento no tenga más restricciones que las señaladas en la ley; todo ello ligado a la obligación estatal prescrita en el numeral 9° que preceptúa: *“es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social”*.

Como una forma de propiciar el retorno y el asentamiento de los ciudadanos desplazados, la ley en cita, exhorta a las instituciones comprometidas con la atención desplazada al cumplimiento de determinados compromisos de tal manera que en materia de tierras, esta responsabilidad fue entregada al entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA- hoy en día función atribuida en virtud del Decreto 1300 de 2003 al INCODER.

En esta dirección, se dispone en el artículo 19 de la citada Ley, que la entidad enunciada deberá adoptar los procedimientos para realizar la enajenación, adjudicación y entrega de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada con el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito dando prelación a la población desplazada. Así mismo establece en el numeral 1° del citado, que *“en los procesos de retorno y*

⁶ “por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación, y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia interna en Colombia” definido en el documento -CONPES 2924 de 1997.

reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellas predios rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial") subrayado fuera de texto.

En este orden de ideas, la adjudicación de tierras para la población desplazada, mantiene una doble connotación, es a la vez *derecho* de quien ostenta esta condición y un *deber* estatal en cumplimiento de las disposiciones agrarias como ya se expuso en párrafos precedentes y en el acatamiento de las normas internacionales vinculantes al ordenamiento interno que establecen derechos y obligaciones de los Estados en materia de reparación y asistencia a las víctimas del conflicto armado.

Es importante indicar que el carácter de derecho que adquiere en esta dimensión del desplazamiento, la adjudicación de tierras, hace que el cumplimiento de esta prerrogativa se vea irradiada de una protección especial reforzada, dada la importancia que reporta la solución del conflicto armado en Colombia y su relación directa con la consecución de la paz, todo ello, bajo el prisma de los derechos fundamentales de la población desplazada y su estatus de vulnerabilidad citado en reiteradas oportunidades en la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales realizadas por la jurisdicción constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

Es claro que la norma jurídica, protege el derecho a la tierra de quienes teniéndola debieron abandonarla; por lo que el Estado debe velar por protegerla y restituirla y al mismo tiempo, le asiste el deber de adjudicarla con el propósito de lograr el objetivo de la política pública agraria de consolidar la justicia social y el reparto equitativo de la tierra, como ya se expresó en el apartado que hizo referencia a la Ley 160 de 1994, y en el marco de la Ley 387 de 1991, en el que se presenta como un imperativo del Comité Nacional de Reforma Agraria y del INCORA hoy INCODER, realizar procesos de adjudicación en el marco de un derecho de prelación a favor de esta población.

Acorde con lo indicado por las normas en cita, resulta de gran importancia advertir en forma concreta que el fenómeno de desplazamiento y el consecuente desarrollo de las disposiciones legales, convierten la presente situación en una materia que subyace en la aplicación de la Política Pública

plasmada en la Ley 160 del 94, que contiene y da nacimiento al imperativo legal de obediencia y que a la vez liga el concepto de lo que se conoce como ***justicia transicional***, haciendo referencia a aquellos procesos que los Estados adelantan o desarrollan con el propósito de pasar de una situación de guerra a condiciones de paz, en este contexto es necesario, advertir, que situaciones como las que en esta instancia se revisan, exigen no solo la observancia y aplicación de los preceptos legales que resuelven lo dispuesto, sino además implican que una decisión judicial, materialice el contenido del derecho y la política que tras de él se aplica, en razón de tal circunstancia no puede perderse de vista, que la exigibilidad y consecuentemente judicialidad de los derechos, se realiza en un contexto social y jurídico presente, que para el tema del desplazamiento forzado, ostenta no solo una resolución entre partes procesales, sino más que ello, la aplicación de una política pública que pretende dar respuesta a un fenómeno que nace en lo social y trasciende a lo jurídico en busca de una solución efectiva, es decir real y exigible, sin ello el derecho pierde su fuerza vinculante careciendo de sentido, no por la inexistencia de la norma legal que lo protege, sino por la falta de coerción que lo desaparece al desconocerse el elemento -“imperativo”- que le da su nacimiento.

Así en busca de la *justicia transicional* las normas jurídicas que pretenden imponer orden social a problemáticas como el desplazamiento, adquieren en su aplicación mayor rigurosidad, pues vinculan no solo el litigio de los derechos que le asisten a cada una de las partes, sino intereses nacionales como la paz y el cumplimiento del Estado Social que impone la Carta Política de 1991.

En este contexto varios son los elementos que están involucrados en un proceso de adjudicación de tierras, como: la aplicación del marco jurídico que prevé la regulación en materia agraria, reiterando lo dicho, la Ley 160 de 1994 y 387 de 1997 en el fenómeno de desplazamiento; los deberes que le asisten a las instituciones encargadas de desarrollar programas de atención a la población desplazada, que para el caso de adjudicación de tierras, se le atribuye en la actualidad al INCODER, y el carácter de “beneficiarios” de tierras que prescriben estas normas a favor de la población desplazada y el derecho preferencial de éstos en los citados programas.

Del derecho al debido proceso y su alcance en el proceso de adjudicación de tierras.

Este derecho constitucional está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y su carácter fundamental está ligado al principio de legalidad al que deben ajustarse no solo las autoridades judiciales sino también las administrativas en la definición de los derechos de los individuos.

La naturaleza de esta prerrogativa determina en materia de actuaciones adelantadas por autoridades administrativas la observancia de los pasos que la Ley impone en los trámites y procesos que estas entidades adelantan.

Referido al caso en estudio de adjudicación de tierras, este precepto comprende el respecto de las prerrogativas de quienes están llamados a ser beneficiarios de esta clase de procesos, por lo que en primera instancia, puede advertirse, que el derecho a ser convocado y participar en los procesos de adjudicación se convierte en la primera garantía que impone el debido proceso en esta clase de actuación administrativa.

Sólo una vez adquirida la calidad de participante por quien se postula para ser beneficiario de la adjudicación, nace la posibilidad de efectivizar los demás derechos que el mismo trámite protege, como el derecho de prelación que consagra la Ley 160 de 1994, el carácter de especial protección en el caso de la población desplazada, la destinación específica de los bienes adquiridos a través de expropiación y en sí mismo, la efectiva materialidad del objeto que la política pública se propone, como la participación de los beneficiarios expresos definidos en la Ley que la desarrolla.

Se trata entonces, de un requisito de publicidad de la convocatoria que desarrolla la entidad administrativa a efectos de lograr el conocimiento de quienes están llamados a participar en la adjudicación, pues de nada valdría la estructuración de una política pública que pretende cobijar a sectores determinados de la población, si no se pone en conocimiento de estos los procesos que se adelantan en desarrollo de los fines que el ejecutivo dispone.

Las demás garantías que es posible extraer de Ley 160 de 1994 están relacionadas con la observancia de los criterios de calificación de cada uno de los participantes, esto es, la verificación de las calidades de quienes se postulan a efectos de focalizar la política pública de reforma agraria a los ciudadanos que son beneficiarios expresos de la Ley, es decir los señalados en los artículos 1, 20, 31, de otra manera, al permitir acceso de población distinta a la definida, se desvirtúa y transforma la orientación de la política pública.

No se trata de un precepto discriminatorio, sino contrario a ello, del cumplimiento específico del objetivo que persigue la política, plasmado como ya se expuso en el capítulo de adjudicación de tierras, en los artículos 1 y 31 de la pluricitada Ley.

En estos términos, el alcance del derecho al debido proceso, en la adjudicación de tierras, está supeditado al cumplimiento de las garantías que ofrece la Ley 160 de 1994, es decir, en la posibilidad de acceso a los planes que esta propone y en razón de ello al derecho de participar, postularse y ser calificado dentro de los propósitos que se impone la normativa, cualquier desconocimiento de estos preceptos, invoca en sí mismo la vulneración del principio de legalidad, que como se ha dicho involucra los actos de las autoridades administrativas, para lo que al caso interesa, a las adelantadas por las entidades a quienes corresponde la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

Sentado el análisis jurídico de la Ley de Reforma Agraria, corresponde contextualizar lo dicho a la luz de las pruebas obrantes en el expediente.

Del caso concreto

Relación de Pruebas Aportadas

1. Acta N° 4 de fecha 16 de marzo de 2006, suscrita por el enlace Territorial del INCODER Magdalena -Comité de Reforma Agraria-, que se señala el puntaje otorgado a las familias inscritas en la adjudicación del predio "Villa Denis"(fl15-17).

2. Oficio suscrito por la Personera Municipal de Salamina del año 2007, en el que certifica que en el Corregimiento de Guaimaro hubo un desplazamiento masivo hacia los Municipios vecinos del Atlántico para la fecha de 20 de mayo de 2000, población que fue victima del conflicto armado propiciado por grupos al margen de la ley. (fl18).

3. Oficio de fecha 8 de mayo de 2006, dirigido a la Personería Municipal; suscrito por miembros del Concejo Municipal de Salamina, en el que solicitan a esta entidad, adelantar gestiones tendientes a establecer lo sucedido en el corregimiento de Guaimaro, en el proceso de adjudicación de las tierras confiscadas por el estado a INVERSIONES ARCE LTDA (I19).

4. Acta N° 3 de fecha 9 de marzo de 2006, suscrita por el enlace Territorial del INCODER Magdalena -Comité de Reforma Agraria-, en la cual el Alcalde del Municipio señala que no hay desplazados por la violencia y se deja constancia de la falta de inclusión de la declaración juramentada que deben realizar los aspirantes relacionada con los ingresos mensuales (fl 20).

5. Oficio suscrito por la Personera Municipal de Salamina de fecha 16 de mayo de 2006, en el que certifica que esta entidad no tenía conocimiento sobre el Programa de Reforma Agraria que se venía dando en el Municipio, sobre la adjudicación por parte del INCODER del predio denominado "Villa Denis" (fl21).

6. A folios 22 a 24 , reposan oficios suscritos por un Concejal del Municipio, de fecha 17 de mayo de 2006, dirigidos al Presidente de la República, Ministro de Agricultura, Director Nacional del Incoder, en la que se pone de manifiesto presuntas irregularidades en el proceso de adjudicación del predio "Villa Denis" señalando que el citado proceso se realizo con desconocimiento de los campesinos del sector por lo que se solicita la intervención de estos funcionarios para revocar en forma directa la Resolución N° 091 de 2006, a fin de facilitar la intervención de todos los campesinos del sector.

7. Carta de 6 de junio de 2006, suscrita por un Concejal del Municipio ante el Defensor del Pueblo, en el que señala que envía copia de la solicitud hecha al INCODER para que sea revocada la Resolución N° 0091 de 30 de marzo de 2006, toda vez que no se tuvo en cuenta a la población campesina que realmente lo necesita (fl29).

8. Copia del acta de 6 de junio de 2006, suscrita por el Intendente de Policía, Personera Municipal, 6 Concejales del Municipio, en la que participaron miembros de la comunidad, entre ellos, mujeres cabeza de hogar, según se indica 200 campesinos del sector, quienes señalaron que no tenían conocimiento del proceso de adjudicación(fl30-31).

9. Oficio suscrito por Acción Social con fecha 25 de septiembre de 2007, dirigido entre otros, a la Personería Municipal de Salamina, en el que solicitan remisión de información respecto del desplazamiento masivo en el Corregimiento de Guiamaro Magdalena en mayo de 2000 (fl32).

10. Copia del Decreto 15-05-09-001 de mayo 15 de 2009, suscrito por el Alcalde del Municipio de Salamina, por medio del cual se ordena el lanzamiento de los ocupantes del predio Villa Denis, (fl35 a 39).

11. Copia del recurso de reposición interpuesto por el abogado Fabián Saumett Maestre, en representación de José Vicente Pertuz Gámez y Manuel de Jesús Mozo Caballero (ocupantes del predio Villa Denis) en el que solicita la reposición de la orden de lanzamiento (fl40-42).

12. Copia del Decreto 28-05-09-001 de mayo 28 de 2009, por medio del cual se niega el recurso de reposición al que se refiere el numeral anterior (fl43-50).

13. Relación del personal de desplazados afiliados y ocupantes del predio "Villa Denis" (fl51a85).

14. Certificado de existencia y Representación Legal de la Asociación Nacional de Desplazados expedida por la Cámara de Comercio de Santa Marta (fl86-88).

15. Copia del certificado de libertad y tradición del predio -Villa Denis- (fl139-144).

16. Informe de la Visita al Predio Villa Denis realizada el 26 de marzo de 2009, suscrita por los funcionarios del INCODER David Díaz Cristancho y German de la Hoz Rangel, (fl151 a 152).

17. Copia de la Resolución N° 0091 de 30 de marzo de 2006 proferida por el jefe de la Oficina del Enlace Territorial N° 1 del INCODER, en la que se adjudica a 27 familias el "Predio Villa Denis" (fl153-161).

18. Listado de personas que se encuentran incluidas y con falta de parámetros de búsqueda en el sistema de Acción Social, (fl 263 a 285).

Pruebas solicitadas por la segunda instancia

A través de auto de 21 de octubre del 2009, el Magistrado sustanciador en competencia de la segunda instancia de la acción en referencia solicitó las siguientes pruebas:

19. Copia de la acción de simple nulidad radicada bajo el número 47001-23-31-002-2006 00876-00 radicada en el Tribunal Administrativa del Magdalena.

20. Certificado de Libertad y Tradición del Predio Villa Denis.

21. Requirió a Acción Social para que rindiera informe respecto de la situación de desplazamiento que se presentó en el corregimiento de Guaimaro desde el año 2000 hasta la fecha, y se ordenó realizar un censo de las personas que ocupan en la actualidad el predio "Villa Denis.

22. Solicitó concepto a la Procuraduría Agraria del Magdalena respecto de la adjudicación y explotación actual del predio "Villa Denis".

23. Requirió al INCODER para que remitiera el proceso administrativo de adjudicación del Predio Villa Denis, con informe de la explotación actual del predio.

24. Solicitó a la Defensoría Regional del Magdalena, informe respecto de la situación de desplazamiento en Salamina desde el año 2000 hasta

la fecha y de la situación socio económica de los ocupantes actuales del predio "Villa Denis".

RESOLUCIÓN DEL CASO

De acuerdo con el marco legal que desarrolla la adjudicación de tierras para la población desplazada, es oportuno entrar a estudiar si el proceso de adjudicación del predio "Villa Denis" sobre el que se encuentra vigente "orden de lanzamiento por ocupación violenta" de la comunidad desplazada que actualmente se encuentra ubicada en este bien, se realizó con observancia de los postulados que la normatividad agraria y la especial de protección a la población desplazada consagran.

Se aprecia dentro del expediente de tutela que mediante Resolución N° 001 de 24 de enero del 2006 el Consejo Nacional de Estupefacientes asignó en forma definitiva al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER el predio rural denominado "Villa Denis" ubicado en el Municipio de Salamina Departamento del Magdalena, inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria N° 228-0000-84 (anexo 2, exp. tutela)- y fue entregado materialmente según acta de 31 de enero de 2006 (anexo 2 del expediente).

Dicha asignación se realizó al INCODER con fines de inversión social y para el desarrollo de proyectos de reforma agraria en el marco de lo reglado por la Ley 160 de 1994.

Una vez otorgada la propiedad al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, ésta entidad a través del Comité de Reforma Agraria, en reunión celebrada en la oficina de la entidad el 16 de marzo de 2006, seleccionó a 27 familias para ser beneficiarios del subsidio integral previsto en la Ley 812 de 2003 y Decreto 1250 de 2004, con el propósito de desarrollar un proyecto productivo en el predio "Villa Denis" en su condición de campesinos sujetos de reforma agraria.

A través de la Resolución N° 091 de 2006, se adjudicó a las 27 familias favorecidas con la puntuación recibida en el acta anterior, la propiedad en común y proindiviso del Predio "Villa Denis" que cuenta con una extensión aproximada de 405 hectáreas. La citada adjudicación a título de venta fue valorada en 406.116.000.00, que corresponde al avalúo catastral suministrado por la

Tesorería Municipal de Salamina. (Res-01 de 2006 fl153-160) siendo este acto administrativo notificado en forma personal a los adjudicatarios el 4 de abril de 2006, quedando ejecutoriada el 12 de abril de esa anualidad conforme aparece en el anexo 2 del expediente de tutela (fl.30).

Se advierte igualmente que los formularios apreciados por el INCODER y sobre los cuales se brindó calificación y posterior selección de beneficiarios fueron proporcionados por el entonces Alcalde de Salamina Alfonso Celedón Pabón, quien mediante oficio de dos (2) de marzo de 2006, dirigido al Jefe de la Oficina del enlace Territorial del INCODER, manifestó que remitía a esta entidad *“42 formularios pertenecientes a campesinos vulnerables del Municipio aspirantes al subsidio de tierras del Predio Villa Denis”* (visto en el anexo 2 del exp. de tutela).

De la lectura de los 42 formularios enviados por el Alcalde de Salamina se observa que de éstos fueron escogidos en su totalidad las 27 familias destinatarias de la adjudicación, es decir que quien tuvo la posibilidad de postulación preferente fue el Alcalde de la época. Llama especial atención los datos ofrecidos por algunos aspirantes en el formulario de inscripción al subsidio de tierras, quienes al declarar sobre su ocupación señalaron que eran estudiantes y a la vez afirmaron tener experiencia agrícola y pecuniaria.

Los formularios de inscripción de los aspirantes al subsidio de tierras (anexo 2 del exp. de tutela) permiten ilustrar, que ninguna de las personas postuladas declara ser desplazada por la violencia, cuestión que no puede apreciarse en forma desprevénida, toda vez que al tenor de lo indicado por la Ley 160 de 1994, la población desplazada es beneficiaria de la adjudicación de tierras, así mismo corresponde a las entidades que desarrollan programas que incluyen a la población desplazada, procurar su inclusión, así para los efectos del cumplimiento de los fines de la política agraria y los particulares del Gobierno Nacional en torno al desplazamiento, esta responsabilidad es atribuida por el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 al INCODER, entidad que en la causa que se revisa calificó los formularios de quienes se postularon para la citada entrega del predio Villa Denis, omitiendo verificar si entre los postulantes se encontraba población desplazada.

La falta de inclusión de la población desplazada en el citado proceso de adjudicación del predio “Villa Denis” e incluso de campesinos del sector que pudieran verse beneficiados, encuentra prueba en el expediente, al observarse los reiterados oficios suscritos por concejales del Municipio de Salamina de la época, en donde se pone en evidencia el desconocimiento de la ciudadanía del proceso de adjudicación de tierras que se estudia; en el mismo sentido, obra a folio 30 del cuaderno principal acta de fecha 6 de junio de 2006 de la reunión realizada por Funcionarios del INCODER, la Personería Municipal, los beneficiarios de la adjudicación del predio, concejales del Municipio y el Alcalde Municipal, con la presencia según se indica de 200 campesinos del sector, como la representante de las mujeres cabeza de hogar quien manifestó que:

“su gremio desconocía totalmente el programa de subsidios y que con tan sólo una hectárea de tierra firme era suficiente para subsistir una familia, ya que ellos con un cuartetón de tierra de los aluviones que deja el río subsisten a pesar de que la mayor parte del año permanecen inundados, por lo que solicitó que se abriera una nueva convocatoria para que se otorguen subsidios de menos de 15 hectáreas que permita beneficiar a muchas más familias”

En igual sentido, se aprecia la declaración del Representante de la Asociación campesina AGROPESA quien señaló:

“que ellos tienen una asociación campesina legalmente constituida y que en ningún momento se les informó sobre el proyecto de reforma agraria que se estaba dando dentro del Municipio”

En la misma acta, se deja constancia de la intervención de la señora Luz Marina Contreras, quién solicitó a los presentes si conocían de la calidad de campesinos de los adjudicatarios, obteniéndose como respuesta que éstos en su mayoría no ostentaban esta calidad (fl30).

Se advierte igualmente que, en oficio suscrito el 15 de mayo de 2006, concejales de la época solicitaron ante el INCODER revocatoria directa de la citada Resolución 091 de 2006 que adjudicó el “predio Villa Denis” manifestando en su oportunidad que ese acto debía revocarse porque *“si el Municipio iba a ser beneficiado con el programa de Reforma agraria, lo primero que tenía que hacer el señor Alcalde era dar a conocer a las diferentes entidades existentes en el Municipio, del programa que se iba a llevar a cabo, el cual no lo hizo sino a titulo personal”*.

En el mismo escrito se manifestó que:

“solicitamos señor director que debido a que son las únicas tierras existentes en el Municipio para reforma Agraria se reconsidere el proyecto, que no sea para ganadería sino para Agricultura y que no se adjudiquen 15 hectáreas por familia sino 2, ya que cuando llegan las arremetidas del río como en este momento esta sucediendo que el campesinado no tiene en donde trabajar, por tal motivo tenga en cuenta nuestra solicitud”

Se observa que la petición de revocatoria fue negada a través de oficio de 5 de junio de 2006 por medio del cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural señaló que no era procedente este trámite contra el acto administrativo 091 de 2006, toda vez que las razones expuestas no están previstas en el artículo 69 del C.C.A.

En este orden de ideas, esta Sala de decisión encuentra que existen elementos probatorios como los ya citados, que ofrecen duda acerca de la publicidad realizada por la Alcaldía Municipal de Salamina para vincular a los campesinos del sector y a la población desplazada al programa de reforma agraria sobre la adjudicación del predio “Villa Denis”; hecho de especial relevancia al considerar, que la citada adjudicación se realizó en el marco dispuesto por la Ley 160 de 1994, que señala que serán beneficiarios de los programas de reforma agraria entre otros; la población que haya sido objeto de desplazamiento forzado, como lo indica el artículo 20 de la citada.

Es importante resaltar que el bien sobre el cual se discute la adjudicación fue adquirido por el INCODER a través de la extinción de dominio que realizó la Dirección Nacional de Estupefacientes a la sociedad limitada “Inversiones Arca” lo que implica que en este clase de bienes, se debe incluir a la población desplazada, al no acatarse este imperativo, se obra en desconocimiento de lo prescrito en los numerales 2 y 5 del artículo 31, que señalan que el entonces INCORA hoy INCODER podrá comprar y adjudicar por motivos de interés público y justicia social, bienes objeto de extinción de dominio en los siguientes casos: 2.En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin, y 5. Para dotar de

tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo de negociación entre los campesinos y los propietarios, o en las reuniones de concertación, en los casos que determine la Junta Directiva.

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

La falta de vinculación y observancia de los presupuestos legales contenidos en la normativa de reforma agraria (160/94) hace que la Resolución N° 091 de 2006, resulte irregular al contrariar los postulados que en si mismo protegen la política pública de que trata la Ley, como la referida al fenómeno del desplazamiento que ha desarrollado el ejecutivo a través de la Ley 387/97; propósito que no puede perderse de vista, pues, como se ha reiterado a lo largo de la providencia, su cumplimiento está estrechamente ligado, con el acatamiento de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado trazados por la ONU, con los propósitos de la Ley en cita, y con el anhelo de alcanzar un derecho y valor constitucional como es la paz.

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

Es pertinente indicar que en el caso de la Resolución del INCODER, ésta desconoce las normas jurídicas que predicen que en materia de adjudicación de tierras y en especial de las de extinción de dominio, los beneficiarios entre otros

serán quienes hayan sido desplazados involuntariamente por la violencia, por lo que se infiere, que el origen de la censura contra el acto administrativo de adjudicación proviene del desconocimiento de normas constitucionales, para lo que al caso interesa; en materia de reforma agraria en los artículos 64 y ss., de la Constitución Política y 13 de la norma fundamental, que prevé formas de protección especial a la población desplazada, en el propósito de procurar la igualdad material.

En este orden de ideas, el nacimiento de la Resolución 091 de 2006 expedida por el INCODER, equivoca su objeto, esto es, que produce la titularidad del predio Villa Denis, con vulneración del derecho al debido proceso de la población desplazada, por ello, la transferencia de la propiedad y todos los derechos que de ella se derivan precisan el acatamiento de la norma superior aquí referida, de lo contrario la decisión se torna inconstitucional. No puede permitirse entonces, la vigencia de un acto administrativo que nace a la vida jurídica con inobservancia de la norma fundamental y en desconocimiento de los fines y propósitos legales que dotan de origen al mismo acto. En consecuencia, cualquier actuación administrativa o judicial producida en acatamiento de los presuntos derechos que traduce la citada Resolución son en si mismas impropias y en extensión de los efectos de ese acto administrativo también carecen de objeto al perder su fuerza vinculante en virtud de la violación constitucional que la despoja de la posibilidad de producir consecuencias jurídicas, dada la exclusión que el acto implica respecto de personas que constitucionalmente se inscriben en un marco de protección reforzada.

Sobre este punto en particular es necesario hacer precisiones respecto de los efectos de censura del acto de adjudicación en los siguientes asuntos: (i) Según informe allegado a este Despacho el 27 de noviembre de 2009 proveniente de la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena (fl454, cuaderno principal), en las instalaciones de esta entidad se celebró reunión interinstitucional en donde se llegó al acuerdo de ceder a los ciudadanos desplazados ocupantes del predio 100 hectáreas; frente a esta situación en concreto, se advierte que al decaer los efectos de la Resolución 091 de 2006 proferida por el INCODER, sus consecuencias irradian todo acto de disposición que se haga sobre este bien, incluso el citado acuerdo voluntario, toda vez, que no puede mantenerse en firme la disposición del pacto, pues si se neutraliza de la vida jurídica el acto que origina la titularidad, como en este caso ocurre, la cesión de estas hectáreas pierde su

oponibilidad. Así el acuerdo interinstitucional no tiene vida autónoma, dado que su contenido se deduce del acto de adjudicación que en esta instancia se censura, en consecuencia, al desaparecer el título original decae todo aquello que de él se deriva.

(ii) Según informe rendido a este Despacho, el día 12 de noviembre de 2009 por orden del Juez Primero de Pivijay Magdalena quien tramitó acción de tutela instaurada por los adjudicatarios contra la Alcaldía Municipal de Salamina, se llevó a cabo la diligencia de desalojo de los ciudadanos desplazados que obran en la presente como grupo tutelante y que habitaban el predio Villa Denis, ante esta orden, la Sala de decisión precisa que en lo referente a la actuación administrativa de desalojo, no se proferirá orden que declare cambiar los efectos ya producidos, respetándose el statu quo, con el único propósito de no propiciar alteración en el orden público que presenta la región a efecto de las actuaciones administrativas ya surtidas. Tal decisión guarda coherencia con el amparo procurado al derecho del debido proceso así dispuesto, esto es, garantizar a la población protegida la posibilidad de acudir y postularse a la adjudicación del Predio Villa Denis.

En este orden de ideas, el amparo que se procura en la presente decisión, involucra la protección del derecho al debido proceso que le asiste a la población desplazada identificada como grupo tutelante, y a todos aquellos que siendo de la misma localidad ostentan esta condición, de tal manera que, la actuación que se ordenará reponer a través de esta providencia supone el alcance sobre la población desplazada, siendo indiferente la individualización, por lo que la orden de amparo frente a las actuaciones que deberá desarrollar el INCODER dependerán solamente de la demostración de la calidad de ciudadano desplazado conforme a lo establecido en la Ley 387 de 1997, en observancia de los parámetros que ha indicado la Corte Constitucional respecto de la prueba de la referida calidad.

La Sala advierte que al ampararse el "*derecho al debido proceso*" que tiene la población desplazada en los programas de reforma agraria, como el ser enterados de los procesos de adjudicación y garantizarse su efectiva vinculación, se vislumbra que la decisión de amparo, deberá retrotraer los efectos que produjo la Resolución N° 091 de 2006, y en conocimiento de ello es necesario dictar las siguientes:

ÓRDENES

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER Seccional Magdalena, deberá en el término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, realizar una nueva convocatoria en el marco del programa de Reforma Agraria, dispuesto por la Ley 160 de 1994, para adjudicar el predio denominado "Villa Denis", a través de procesos públicos que garanticen la participación de los beneficiarios de que trata la Ley 160 del 94 y 387 de 1997, con el derecho preferencial que las referidas normativas otorgan a la población desplazada.

En el citado proceso se deberán incluir a las familias, que resultaron beneficiarias del citado previo a quienes se les adjudico a través de la Resolución N° 091 de 30 de marzo de 2006, para que se postulen a la adjudicación nuevamente.

Es importante considerar que dentro de los hechos expuestos en la demanda de tutela, se manifiesta que algunas de las familias que ocupan actualmente el predio "Villa Denis", antes de producirse el desplazamiento masivo del corregimiento de Guimaró eran poseedoras de los playones conocidos como LAURA y CASTRO, por lo que a efecto de los actos de violencia presentados en mayo de 2000, debieron abandonarlos. Sobre este punto en particular, la Ley 387 de 1997 en el artículo 19, impone al entonces INCORA hoy INCODER realizar un registro de los predios que dejó la población desplazada en las zonas de expulsión con el fin de impedir su ocupación y facilitar su posterior restablecimiento, en consecuencia de ello, esta entidad deberá en el término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente, realizar un estudio de la titularidad de los referidos playones a fin de ubicar a sus antiguos poseedores y adelantar los procesos de titulación, a que haya lugar.

Se conmina igualmente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER Seccional Magdalena, para que realice un estudio de la capacidad de ubicación que tiene el predio "Villa Denis" con el propósito de garantizar el mayor aprovechamiento de este bien, considerando la posibilidad que ofrezca el predio para ubicar un mayor número de familias.

A fin de establecer una solución eficaz a la situación que presenta la población desplazada del Municipio de Salamina Corregimiento de Guaimaro, deberá el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER realizar un estudio de los bienes sujetos de reforma agraria a fin de comenzar con la política de reasentamiento de los ciudadanos desplazados, con el propósito de desarrollar los derechos que son otorgados a esta población a propósito de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 al que se hizo referencia en la parte motiva del presente.

En los demás asuntos relacionados con la ayuda y asistencia humanitaria a la población desplazada esta instancia confirmará lo dispuesto por el a quo respecto de la protección asistencial a los derechos de la población desplazada, hasta tanto se garantice el derecho a la estabilización socio económica de que trata la Ley 387 de 1997.

REGLA DE DECISIÓN

La decisión de amparo en la presente acción obedece al acatamiento de las siguientes reglas (ratio decidendi) (i) acción de tutela mecanismo principal de amparo de la población desplazada dado su estatutos de vulnerabilidad, (ii) el derecho al debido proceso es de plena observancia en las actuaciones administrativas surtidas en los trámites de adjudicación de tierras de que trata la Ley 160 de 1994. (iii) los actos administrativos proferidos en los procesos de adjudicación de tierras de que trata la Ley de Reforma Agraria deben sujetarse al objeto y propósito que define la política pública en esta materia.

En merito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFÍRMASE PARCIALMENTE la sentencia de cinco (5) de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

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

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

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

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

PUBLÍQUESE, CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

RAFAEL VERGARA QUINTERO