

**Auto 335/06**

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Verificación órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada/**DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**-Remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra funcionario del Incoder

**JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA**-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

**PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**-Informe sobre el cumplimiento de órdenes contenidas en la sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

**INCIDENTE DE DESACATO**-Solicitud por víctimas del desplazamiento forzado por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004

**INCIDENTE DE DESACATO**-Remisión a juez de primera instancia por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06 no implica traslado de la competencia excepcional de la Sala de Revisión para su cumplimiento

**JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA**-Debe evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio a incidente de desacato por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Incoder.

Magistrado Ponente:  
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

**C O N S I D E R A N D O**

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*”<sup>1</sup> por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

2. Que como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente en el Auto 218 de 2006:

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa

**Décimo segundo.-** Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, para efectos de que adopten las decisiones que estimen necesarias para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005, con miras a determinar si se está cumpliendo lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

3. Que en el Auto 266 de 2006, la Sala Tercera de Revisión ordenó:

**Tercero.- SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República que envíen a la Corte Constitucional su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se les envió oportunamente una copia, a más tardar el día 27 de octubre de 2006.

**Cuarto.- SOLICITAR** al Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que, si lo considera pertinente, remita a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, de los cuales se le envió oportunamente una copia, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

**Quinto.- SOLICITAR** a la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que, si lo consideran pertinente, remitan a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, a ser posible el día 27 de octubre de 2006.

Para efectos de facilitar la realización de esta evaluación externa, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que envíe a una copia completa de los documentos presentados por el Director de Acción Social el día 13 de septiembre de 2006 a los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño. Así mismo, se **ORDENA** a la Secretaría General de la Corte que se envíe una copia completa de la referida documentación a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

4. Que el Procurador General de la Nación, en su Sexto Informe sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T – 025 de 2004 y los Autos 178 del 29 de agosto de 2005 y 218 y 266 de 2006, de la Corte Constitucional, dice lo siguiente sobre las acciones adelantadas por el Incoder:

#### **1. Componente de prevención y protección**

(...)

##### **d.- Fortalecimiento de las Condiciones de Arraigo**

(...)

- La información sobre número de predios, de derechos, de personas y de hectáreas protegidas, está en proceso de verificación por parte de la Procuraduría, porque pese a

las reiteradas solicitudes de información en esta materia al Incoder<sup>2</sup>, no se ha podido obtener respuesta de fondo en este sentido. El Incoder se ha limitado a responder que dio traslado de la solicitud al Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social<sup>3</sup>. Frente a la renuencia del Incoder, este órgano de control adoptará las medidas pertinentes. No obstante, expresa ante la Corte Constitucional su preocupación por esta respuesta, que da cuenta del desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución.

- La Procuraduría se encuentra profundamente preocupada por la deficiencia en la protección de los derechos de los poseedores, tenedores y ocupantes. Hemos tenido conocimiento de obstáculos presentados para la protección de esos derechos, lo cual es ratificado por la información de Acción Social.

Así, en el caso particular de la declaratoria de inminencia de riesgo en Norte de Santander que abarca catorce municipios, este órgano tiene conocimiento del aval parcial del Comité Departamental, en el que probablemente no fue incluida la protección del derecho de los poseedores, ocupantes y tenedores. Ante esa situación, Acción Social informó que *“debido a la extensión del área declarada y el número de predios ubicados en su interior, 1’200.000 hectáreas y 34.000 predios aproximadamente, el proceso de identificación de los derechos ejercidos sobre los inmuebles, sus características básicas y, en lo posible el tiempo de vinculación, exige un trabajo riguroso que por su magnitud demanda un período de tiempo amplio. Esta situación no puede retrasar el aval respecto de los derechos plenamente identificados mediante la recolección, cruce y consolidación de la información proveniente de fuentes institucionales y comunitarias”*<sup>4</sup>.

La Procuraduría comprende que pueden presentarse obstáculos en la recolección de la información, sin embargo, la declaratoria de inminencia de riesgo en los catorce municipios de Norte de Santander se expidió mediante la resolución No. 040 del 9 de julio de 2002 y aún no ha finalizado el aval del informe predial, con las graves consecuencias que esta situación genera para la población desplazada poseedora, ocupante o tenedora.

No se explica este órgano de control por qué si el Proyecto de Tierras y Patrimonio de Acción Social cuenta con amplios recursos para estos fines (\$12.001’790.999 para las dos fases, de lo cual tiene una ejecución acumulada de \$6.458’270.985) y ha hecho presencia desde diciembre de 2003<sup>5</sup> en el proceso en Norte de Santander, aún no se ha concluido la recolección de la información predial, incluida la referida con los poseedores, ocupantes y tenedores, que es la población desplazada más desprotegida en términos patrimoniales.

- Sobre la información relacionada con la protección de predios por la ruta individual, esta Procuraduría reitera que la consecución de la información ha sido obstaculizada por la negligencia del Incoder y, por tanto, no se puede hacer un análisis profundo sobre el cumplimiento de la ley en esta materia.
- En el ejercicio de seguimiento y control preventivos adelantado por la Procuraduría, en aplicación del Modelo de Seguimiento se ha indagado a los Comités de Atención, los cuales afirmaron no conocer solicitudes de protección de bienes de la población desplazada o en riesgo de serlo, ni tampoco haber efectuado declaratorias de inminencia de riesgo o de desplazamiento durante el período analizado (1 de enero a 31 de mayo de 2006).

La Procuraduría considera preocupante que el anexo No. 1 del informe común no muestre indicadores sobre protección de bienes por ruta colectiva, ni protección de bienes a tenedores, ocupantes y poseedores. Asimismo, este órgano de control resalta la ausencia de

---

<sup>2</sup> Nos referimos al oficio No. 1643-111046 del 7 de septiembre de 2006, reiterado el 21 de septiembre y el 17 de octubre del presente año.

<sup>3</sup> Incoder, Oficio No. 244670, recibido en la Procuraduría el 19 de octubre de 2006.

<sup>4</sup> Oficio de Acción Social No. 217822 recibido en la Procuraduría el 19 de septiembre de 2006.

<sup>5</sup> Acción Social reporta que *“desde diciembre de 2003 se iniciaron trabajos con la Secretaría del Interior y posteriormente en agosto de 2004 se inició el proceso de acompañamiento a la Gobernación en la zona”*.

indicadores que den cuenta del número de solicitudes individuales de protección de bienes y la respuesta del Incoder, en relación con la inscripción en el Registro de Bienes Abandonados y las demás gestiones que debe emprender el Instituto para que efectivamente sean protegidos los bienes de los propietarios.

(...)

### 3. Componente de estabilización económica

(...)

#### e. Acceso a crédito y proyectos productivos y programas de generación de ingresos

(...)

##### iii. Incoder

El Incoder ha destinado \$2.800 millones de pesos para fomentar el acceso a proyectos productivos a partir de los predios que administra para población desplazada, a través de los componentes de masificación de crédito, capital semilla y seguridad alimentaria. Dentro de un componente de cofinanciación en el cual se incluyen apoyo a capital semilla y seguridad alimentaria, por un valor total de \$2.100 millones de pesos, hay 72 proyectos implementados, de los cuales 63 se validaron y ajustaron y 9 se encuentran ya en ejecución<sup>6</sup>.

El acompañamiento y apoyo a proyectos productivos concretado en la masificación del crédito, lo viene desarrollando por medio de la Fundación Colombia Mejor, que celebró un convenio con el INCODER por valor de \$700 millones de pesos, con el fin de formular proyectos, elaborar programaciones y presentar solicitudes de crédito<sup>7</sup>. Según el informe, a la fecha se ha culminado el programa de socialización institucional a nivel regional; la formulación de planes de acción para el desarrollo de los proyectos productivos en los 81 predios priorizados; la identificación de las líneas productivas en el 96% de los predios; la viabilización de los proyectos y planes de inversión y la selección de sujetos de crédito para radicar las solicitudes ante las entidades financieras.

Este órgano de control considera que los esfuerzos reportados por las diversas instancias del SNAIPD competentes en la formulación de la política para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de estabilización económica son a todas luces insuficientes para esos fines, lo cual evidencia el incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia. Además, preocupa la ausencia de indicadores de resultado que permitan evaluar el acceso a créditos urbanos por medio de la línea creada por Bancóldex, en tanto que gran parte de la población desplazada se encuentra y tiene voluntad de reubicación en zonas urbanas.

(...)

##### iv. Acceso a tierras

El informe común establece que el Incoder desde el 2002 a la fecha ha entregado 21.881 hectáreas a 1.694 familias, distribuidas así desde el 2004:

	2004	2005	2006
<b>HOGARES</b>	36%	31.9%	24.2%
<b>HECTÁREAS</b>	43.54%	31.19%	20.86%

En atención a los anteriores porcentajes, este órgano de control considera que no es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria.

En relación con los predios sobre los que dispone el Incoder, la Procuraduría queda a la espera de información que permita determinar que efectivamente han sido adjudicados

<sup>6</sup> Sexto informe de resultados en cumplimiento del Auto 178 de 2005 – Sentencia T-025 de 2004, 13 de marzo de 2006, Pág. 8.

<sup>7</sup> Sexto informe de resultados en cumplimiento del Auto 178 de 2005 – Sentencia T-025 de 2004, 13 de marzo de 2006, Pág. 8.

y cumplen con todas las condiciones agropecuarias que permitan a la población desplazada estabilizarse social y económicamente.

Sobre los predios transferidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes, este órgano no se pronunciará hasta tanto no se informe que los problemas de tenencia y ocupación y deudas fiscales y de servicios públicos reportados en el informe, han sido superados.

En relación con la titulación de predios, el Incoder reseña los procesos adelantados y los resultados obtenidos en relación con colonos, comunidades afrocolombianas y resguardos indígenas. Aunque estas medidas resultan importantes para la satisfacción de las necesidades habitacionales básicas, la Procuraduría considera que no se está suministrando información concreta y precisa que permita determinar el cumplimiento de esta orden en beneficio de la población desplazada y no de la población vulnerable en general. La única información aportada en esta materia es la entrega de un predio de 162.3 hectáreas para la comunidad Kankuama en Cundinamarca, no obstante, no se suministra información sobre cómo se surtió el proceso, especialmente si se dio cumplimiento a lo estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, específicamente en lo referente a las calidades del predio entregado y la concertación que debió surtirse con este pueblo.

Contrario a lo informado por el Incoder, este órgano de control ha podido constatar que el esfuerzo realizado por esa entidad resulta insuficiente para atender las necesidades en materia de tierras de la población desplazada. Así lo ha determinado la PGN en el aspecto presupuestal:

*“Al INCODER le corresponde asignar \$48.9 millones de pesos para los programas de tierras (...). Si bien es cierto que se avanza en la definición de recursos para superar los rezagos en los referidos programas (...), el monto definido es ostensiblemente inferior a la suma de \$1.4 billones calculada para atender a los desplazados en el sector rural, de los cuales \$1 billón debía destinarse a los requerimientos de tierra del 96% de esta población<sup>8</sup>”.*

Lo anterior significa que se habría asignado al Incoder para las vigencias 2005 y 2006 únicamente el 3.57% de lo esperado para atender a la población desplazada.

Finalmente, preocupa a la Procuraduría que en relación con el inicio de programas y procedimientos especiales, únicamente el Incoder en Barranquilla reportó para los primeros cinco meses del año el proceso de adquisición de cuatro predios con destino a la población desplazada de Barranquilla y Soledad en el Atlántico. En el resto de ciudades evaluadas no se encontró que se adelantara ningún procedimiento especial para compras dentro de los programas de predios de paso, permutas, titulación de baldíos y de acceso a la tierra. Esto refleja la falta de avances suficientes de la política en este campo.

En conclusión, la Procuraduría considera que la información aportada por el Incoder no permite deducir que haya un avance acelerado y sostenido para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por el contrario, este órgano considera que las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del Incoder.

(...)

## CONCLUSIONES GENERALES

(...)

17. No es admisible que retrocesos evidentes en la adjudicación de tierras para población desplazada sean presentados por Incoder como avances. La Procuraduría debe concluir que no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria.

---

<sup>8</sup> Procuraduría General de la Nación, “Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción”, Tomo I, capítulo 2 sobre “Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales. Descripción, Análisis y Seguimiento”, pág. 203.

5. Que mediante escritos recibidos en la secretaría de la Corte Constitucional el 25 de octubre de 2006, los ciudadanos Julio Roberto Ortega Ramos, José Henry Urrea Celis, María Carmen Morera, Tránsito Tirado Romero, Dora Emma Pineda Alvarado, Precelia González de Villamil, José Javier Villaquirán Lima, Blanca Nieves Herrera Morera, Cenón Emilio Delgado León, Olga Marina Urazán Guevara, Germán Villalobos García, Richar Joany Martínez Duarte, Luz Marina Peña Almonacid, Margot González Gamboa, Juan Bautista López, Sebastian Mosquera Hernández, Ángela María Castro Henao, Adelia Paiba, José Laureano Alfonso Jiménez, Sinforoso Vargas, Gloria Ochica Cortés, Luis Armando Narváez, Omaira Medina Vanegas, Ana Judith Camacho Cruz, Rito Santoyo Leal, Oscar Hernando Urazán Guevara, Hortensia Montaña, Ernesto Camacho Vargas, Piedad Palacios Ramírez, Blanca Isabel Pimienta de Chacón, Ramiro Lamprea Villamil, María Azucena Cárdenas Bello, Flor María Rojas López, María Italia Rincón González, Jorge Enrique Zabala, Rafael Antonio Pineda Moreno, Dionisio Ramírez Pérez, Publio León Saldaña Cano, José Antonio Martínez Martínez, Amalia Peña Almonacid, Lidia Hidalgo Jiménez, Ana María Coronado Cardona, Heliodoro Pulido Tejeiro, Juan José Riviera Torres, Lucila Alarcón Urrego, José Manuel Herrera, Iris Yolanda Colina, Gloria Inés Murillo Acevedo, Rosa María González Rodríguez, María Graciela Holguín López, Lyda Hidalgo Jiménez, Ana Elvia Martínez, Oliva González, Rosalba Olaya Peña, Jaime Humberto Vargas Sánchez, Alfredo Troncoso Murcia, Gloria María Londres Duque, Floralba Esther Barreto Espinosa, Lucero Sanpedro López, Eduardo Medina, Elvira Neira, Meriyan Osma Fandiño, Carlos Arturo Acosta, Jorge Antonio Sánchez Flórez, Gustavo Elías Muñoz Morales, Luz Dary Arango, Carlina Hernández Viuda de Mosquera, Eunice de Jesús Sampedro López, María Marlene Ossa Holguín, Saúl Carreño Daza, Gabriel Ángel Bustos Bustos, Luis Augusto Pineda León, Yaneth Angélica Bohórquez Romero, Matilde Barbosa Agreda, Esaul Pineda Alvarado, Cenaida León de Vargas, Eracilio Ramírez Rivera, Martha Isabel López Rueda, Ignacio Amado Ariza, Orlando Acevedo Gómez, Julio César Mendoza Vargas, María Orlanda Huertas Toloza, María del Carne Riaño García, Marina Gómez Rodríguez, David Tirado Romero, Luz Yanet Merchán, Margarita Anzola de Zamudio, María Araminta Leguizamón Ramírez, Yomar Andrea Arango Jaramillo, Flor María Gordillo Rinta, Neyce González Galeano, Jazmin Estella Ulloa Morón, Marlene Mosquera Suárez, Ana Rosa Guiza, solicitaron se abriera incidente de desacato contra las autoridades nacionales, regionales y municipales, incluido el INCODER, *“para que de conformidad a lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política y sus Decretos Reglamentarios 2591 de 1991 y 306 de 1992 se imponga a los responsables las sanciones establecidas en la ley, ordenando las medidas cautelares necesarias para garantizar (...) el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte”* en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, y 218 de 2006.

6. Que igual petición hicieron los ciudadanos Berceci Gamboa Galeano, Ruth Belia Nupan Pupiales, Linda Viviana Posada Meneses, María Del Carmen Candil De León, María Doris Cortes, Luz Stella Gómez Gonzalez, María Del Carmen Morales Gonzalez, María Emelina Sánchez Gerena, Fanny Aramita Dimas Cárdenas, Signubia Baquero Rojas, Dora Ireny Vanegas Ortiz, Martha María Huertas Peña, María Estrella Herrera García, Liliana Herrera Moncada, Luz Marlene Perilla, Mauricio Moreno, María Elenid Díaz, Gladys Leguizamón Ramírez, María Del Carmen Castro, Roberto Aguirre, Ana Lucía Ramírez, Zenaida Macías Urrea, Melquicide Olaya Hernández, María Del Carmen Murcia, Etelvina Romero, Octavio Mahecha Pulido, Mercedes Salazar Cárdenas, Myriam Ismery Acuña García, Ignacio Antonio Heredia Bernal, Alvaro Cárdenas Espinoza, Ninfa Magaly Sánchez, Aracely Arroyave Silva, Javier Gonzalez Orozco, Alexander Mojica Neira, Flor Alba Neira De Mojica, Luis Evelio Porras Cordero, Benigno Triana Ordoñez, Edilberto Rincón Tovar, Libia Amency Barrios Ramírez, Aureliano Camacho Suárez, Reinaldo Medina Camacho, María Del Carmen Bedoya, Over Jolman Roldán Mora, mediante escritos presentados en la Corte Constitucional el 15 de noviembre de 2006.

7. Que de conformidad con la distribución de funciones dentro del Incoder, corresponde al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad la coordinación nacional de los programas de la entidad dirigidos a la población desplazada, y al Profesional Especializado de esa dependencia con funciones específicas de atención a la población desplazada.

8. Que la Sala Tercera de Revisión observa lo siguiente:

- 1) Que según el Procurador General de la Nación, después de dos años de proferida la sentencia T-025 de 2004, las acciones adelantadas por el Incoder que *“no sólo no hay avances en este tema, sino que la regresividad es notoria;”*

- 2) Que en términos comparativos, el Procurador General de la Nación concluye *“que el esfuerzo realizado por esa entidad resulta insuficiente para atender las necesidades en materia de tierras de la población desplazada.”*
  - 3) Que según el Procurador General de la Nación *“la información aportada por el Incoder no permite deducir que haya un avance acelerado y sostenido para la superación del estado de cosas inconstitucional. Por el contrario, este órgano considera que las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del Incoder.”*
  - 4) Que en relación con la obtención de información y respuestas sobre algunas de las acciones adelantadas por el Incoder, el Procurador General de la Nación señala que ésta *“ha sido obstaculizada por la negligencia del Incoder y, por tanto, no se puede hacer un análisis profundo sobre el cumplimiento de la ley en esta materia.”*
  - 5) Que sobre la solicitud de información sobre número de predios, de derechos, de personas y de hectáreas protegidas al Incoder, el Procurador informa que *“no se ha podido obtener respuesta de fondo en este sentido,”* lo cual indica para ese órgano de control un *“desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución.”*
  - 6) Que la responsabilidad de coordinación de los programas dirigidos a la población desplazada a cargo del Incoder corresponde al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, así como al Profesional Especializado de esa dependencia con funciones específicas de atención a la población desplazada.
  - 7) Que existen peticiones concretas de apertura de un incidente de desacato contra el Incoder, que llevan a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional a concluir que es procedente considerar la apertura de este incidente contra dicho funcionario.
9. Que según lo que establece el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. || La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”*
10. Que en la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación impartió dos tipos de órdenes: (i) las necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional, cuyo cumplimiento tendrá efectos positivos frente a la situación de la población desplazada en general; (ii) las puntuales para resolver las peticiones específicas presentadas en las tutelas acumuladas al expediente T-653010.
11. Que a pesar de que esta Corporación mantuvo su competencia para examinar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, también ha señalado que la competencia para resolver los incidentes de desacato interpuestos para lograr el cumplimiento de las órdenes puntuales impartidas para resolver las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, corresponde a los jueces de primera instancia.
12. Que en el caso de las órdenes complejas, éstas fueron dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno declarado en la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que las autoridades nacionales y territoriales adoptaran medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general, sin que fuera necesario que hubieran interpuesto acción de tutela o que fueran parte en los procesos acumulados al expediente T-653010, que dio origen a la sentencia T-025 de 2004.
13. Que por lo anterior, los ciudadanos que solicitaron la apertura de un incidente de desacato, no lo hicieron como accionantes de las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, sino como víctimas de desplazamiento forzado que consideran que las órdenes complejas impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 han sido incumplidas, víctimas protegidas por la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional que comprende a todos los desplazados.

14. Que es necesario determinar cuál de los jueces de tutela de primera instancia que resolvieron las demandas acumuladas al expediente T-653010 ha de tramitar las peticiones de apertura de incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, así como contra el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder, cuando los peticionarios no fueron parte en alguno de los procesos acumulados.

15. Que dado (i) que el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder se encuentran domiciliados en la ciudad de Bogotá, y (ii) que el primero de los procesos acumulados al expediente T-653010 en la sentencia T-025 de 2004, fue el proceso T-675955, el cual fue conocido en primera instancia por el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Bogotá, (iii) quien hizo consideraciones puntuales sobre la política global de atención a la población desplazada y la necesidad de adoptar correctivos para garantizar los derechos de la población desplazada, la Sala Tercera de Revisión ordenará que se ponga a disposición de este juez toda la documentación necesaria para que considere la apertura de un incidente de desacato contra estos funcionarios por no haber cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, al respecto.

16. Que debe enfatizar la Sala que en la presente providencia no se está ordenando al juez de primera instancia que abra y tramite un incidente de desacato, ni que éste deba prosperar en contra del Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y del Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder, puesto que ello implicaría desconocer su autonomía.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

17. Que sin perjuicio de la autonomía del juez de primera instancia que considera la apertura de un incidente de desacato, aprecia la Corte Constitucional que dado que en este caso se trata de asegurar el cumplimiento de órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para continuar avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la imposición de multas sucesivas parece ser la medida más adecuada para lograr este fin.

18. Que no obstante lo anterior, la decisión de remitir a un juez de primera instancia el conocimiento de un incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 es específica para el caso, y no implica el traslado de la competencia excepcional de la Sala Tercera de Revisión para continuar examinando el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, ni para adoptar, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a las nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

19. Que lo anterior tampoco implica que en el futuro no pueda la Corte Constitucional considerar la apertura de incidentes de desacato en sede de revisión, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

## RESUELVE

**Primero.- ORDENAR** que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra el



Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

**Segundo- ORDENAR** que por intermedio de Secretaría General se **PONGA A DISPOSICION** del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del Incoder y de Ruth Mireya Núñez, Profesional Especializado, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006..

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General