

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA – SUBSECCION “B”

CONSEJERO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013).

Expediente: No. 25000-23-37-000-2013-00260-01
Actor: MILTON MORALES Y OTROS
Acción de Tutela

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia de 24 de abril de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, rechazó por improcedente el amparo solicitado.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, los señores Rubiel Morales, Milton Morales y Jairsinio Morales, acudieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de solicitar la protección de los derechos a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, al trabajo, a la vivienda digna, a la dignidad humana, a la libertad de circulación y a la tierra y el territorio, presuntamente vulnerados por el

Ministerio de Defensa, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y el Municipio de Nilo (Cundinamarca).

En amparo de los derechos invocados, solicitan que se profieran las siguientes declaraciones:

Que se ordene al Ministerio de Defensa-Ejército Nacional cesar los actos de vulneración de derechos fundamentales sobre las familias que habitan las veredas La Yucala, Mesa Baja y Naranjala, del Municipio de Nilo (Cundinamarca).

Que se garantice a las mencionadas familias campesinas el derecho a usar y disfrutar los predios en que habitan, así como la libertad de circulación dentro de los mismos.

Que se ordene a las entidades competentes adoptar los correctivos necesarios para garantizar una especial protección a la comunidad antes mencionada, con el fin de impedir el desalojo forzoso de los predios en que habitan.

Que se ordene al Ministerio de Defensa y al INCODER establecer los mecanismos tendientes a dar cumplimiento a lo estipulado en el Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968, a través del cual el Gobierno Nacional se comprometió a brindar una solución de vivienda a las familias que habitan los predios ubicados en La Yucala, Mesa Baja y Naranjala.

Lo anterior, lo fundamentaron en los siguientes hechos y consideraciones (fls 1-32):

Manifiestan acudir a la presente acción en calidad de poseedores de unos predios ubicados en la vereda Naranjala del Municipio de Nilo (Cundinamarca).

Afirman que hacen parte de un grupo de 113 familias campesinas que viven en las veredas Mesa Baja, La Yuca y Naranjala del Municipio de Nilo, entre las cuales además se encuentran 10 familias en situación de desplazamiento forzado.

Alegan que las familias que viven en los predios mencionados han ejercido posesión pública, pacífica e ininterrumpida sobre los mismos durante más de 70 años.

Indican que los predios en los que se encuentra la base militar fueron adquiridos por la Nación en el año 1954, a través de la compraventa de los predios denominados “Tolemaida”, “San Fernando” y “Mesa Baja”.

Aducen que desde el año 1958 el Gobierno Nacional se comprometió con los colonos de la zona a no despojarlos de los predios, y suscribió el Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968, el cual consagró en cabeza del INCORA el deber de parcelar las tierras, a fin de que fueran cedidas por el Ministerio de Defensa Nacional a los ocupantes.

Señalan que el Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968 fue protocolizado mediante escritura N° 5927 de 13 de octubre de 1969.

Aseguran que mediante la escritura N° 273 de 8 de febrero de 1979, el INCORA devolvió al Ministerio de Defensa los predios que éste había cedido para ser adjudicados a los campesinos, bajo el argumento de que no había

logrado adelantar las adjudicaciones pactadas en el Convenio N° 108 de 1968.

Relatan que por escritura N° 2144 de 8 de noviembre de 1990, el Ministro de Defensa englobó en un solo predio las 46 fincas que conformaban la Hacienda Tolemaida.

Afirman que los predios no representan riesgos para la base militar, por lo que exigen que se respeten sus derechos derivados de la posesión sobre los mismos.

Narran que posteriormente fue construido, en los predios vecinos a la comunidad, el Centro Nacional de Entrenamiento CENAE – Base Militar de Tolemaida.

Manifiestan que desde la llegada del ejército a la base de Tolemaida, las comunidades campesinas que habitan los predios antes mencionados han sido víctimas de “maltratos físicos, verbales, presión, hostigamiento y confinamiento” por parte de los miembros de la fuerza pública.

Consideran que las actuaciones de los agentes del Ejército Nacional constituyen lo que denominan “actos de hostigamiento”, pues afirman que se han presentado casos de destrucción de enseres y vías de acceso, detenciones sin orden judicial e impedimento de ingresar materiales para la reparación de viviendas.

Añaden que los miembros del Ejército Nacional les impiden ingresar alimentos y agua potable, así como el establecimiento de cultivos para su sustento.

Manifiestan que no se han iniciado investigaciones disciplinarias o verbales por los hechos descritos, pues las quejas elevadas ante la Personería son remitidas a la Defensoría Provincial de Girardot y de allí a la Oficina de Control Interno del Batallón de Tolemaida, instancia en la cual son archivadas.

Afirman que el Ministerio de Defensa se encuentra adelantando diversas gestiones para “recuperar” los predios y ampliar la base de entrenamiento de Tolemaida, por lo que consideran que los hechos denunciados en los párrafos precedentes obedecen a una estrategia para desalojar a las familias campesinas que allí habitan.

Expresan que las familias campesinas han iniciado trámites administrativos con el fin de resolver su situación (los cuales no especifican), sin que a la fecha las autoridades hayan adoptado las medidas requeridas para el efecto.

Aseveran que en los predios contiguos al Batallón de Tolemaida también existen viviendas lujosas de propiedad de miembros del Ejército Nacional y particulares con suficientes recursos económicos, personas que reciben diferente trato por parte de la fuerza pública.

Informan que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios conoció la problemática a través de una comunicación dirigida a la Presidencia de la República por parte de Daniel Alarcón Durán, representante de la Junta de Acción Comunal de la vereda Mesa Baja.

Indica que la Procuraduría 27 Judicial Agraria y Ambiental realizó una visita administrativa a las veredas la Yucala, Mesa Baja y Naranjala el día 19 de

septiembre de 2008, que contó con la presencia de la Defensoría Regional del Pueblo (Cundinamarca), las Secretarías de Planeación y de Desarrollo del Municipio de Nilo, la Personería Municipal y el Subteniente de la Policía.

Afirma que en la visita referida en el párrafo anterior, las entidades verificaron las “condiciones infrahumanas” en que se encuentran algunas de las familias, la precaria situación de salubridad y saneamiento básico, la ausencia de agua potable y energía eléctrica, y la presencia de familias víctimas del desplazamiento forzado.

Mencionan que el Ministerio de Defensa Nacional ha propuesto a las familias abandonar la zona a cambio de que se les paguen las mejoras, pero que un acuerdo en este sentido sería perjudicial para ellas, por cuanto el Ejército Nacional ha impedido de forma sistemática la realización de mejoras y la siembra de cultivos en los predios.

Alegan que las familias en condición de desplazamiento forzado que habitan los predios se han visto expuestas a una nueva victimización, debido a los presuntos actos de vulneración de derechos fundamentales cometidos por los miembros de la Fuerza Pública.

CONTESTACIÓN

El Alcalde Municipal de Nilo (Cundinamarca) solicitó ser desvinculado de la presente actuación, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación (fls. 125-131):

Afirma que el Municipio de Nilo no ha pretendido en ningún momento despojar a los accionantes de las tierras ubicadas en las veredas Mesa Baja, La Yucal y Naranjala, ni interrumpir la posesión alegada por aquéllos en el escrito de tutela; por el contrario, aduce que siempre ha adoptado las medidas necesarias para conservar el orden público y mantener la seguridad de los ciudadanos.

En cuanto a los hechos expuestos por los accionantes, aclara que si bien es cierto que los terrenos mencionados han sido ocupados por comunidades campesinas desde 1920, pública y pacíficamente; también lo es que se trata de bienes fiscales patrimoniales cuya titularidad está en cabeza del Ministerio de Defensa, de conformidad con lo dispuesto en las Resoluciones Nos. 2245, 2246 y 2247 de 8 de noviembre de 2012 del INCODER.

Observa que el Municipio no tiene competencia para dirimir un conflicto de carácter civil enmarcado en una presunta ocupación o posesión de bienes fiscales, por lo cual carece de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto.

Sostiene que la entidad territorial no es un sujeto directamente implicado en los hechos descritos en la solicitud de amparo, por cuanto no está causando daño o vulneración de derechos fundamentales.

El Ministerio de Defensa se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó que se declarara la improcedencia de la acción, a partir de las razones que a continuación se sintetizan (fls. 137-142):

Argumenta que la acción de tutela es un mecanismo que no puede utilizarse para pretender el restablecimiento de derechos que no tienen el rango de

fundamentales, y menos aún en aquellos eventos en que se dispone de otros medios para su reconocimiento.

Considera que las personas que están promoviendo la presente acción han equivocado el camino para la protección de los derechos invocados, por cuanto la posesión alegada no constituye un derecho de rango fundamental que amerite la intervención del juez de tutela. En consecuencia, estima que los accionantes deben acudir directamente ante la jurisdicción correspondiente para reclamar los derechos expuestos en el escrito de tutela.

Aunado a lo anterior, expone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-), tramitó un proceso administrativo de clarificación a la propiedad de los predios promovido, entre otras personas, por quienes instauran la presente demanda, y cuyas conclusiones fueron las siguientes:

“De acuerdo con la documentación que ha sido aportada al expediente y después de un estudio de los títulos que fueron entregados tanto por el Ministerio de Defensa, como por los recaudados en el marco de la inspección ocular por los funcionarios del instituto, en visita a la Oficina de Instrumentos Públicos de Girardot Cundinamarca, se concluyó que el predio objeto de la presente decisión, es un predio fiscal patrimonial de la Nación en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, toda vez que se acreditó en debida forma la cadena traditicia (sic) del predio, siendo estas tradiciones consolidadas superiores a las exigidas por la ley como se evidencia claramente en el estudio de los antecedentes registrales de dominio, que se esbozaron anteriormente.

(...)

En consecuencia, es procedente dar aplicación a lo establecido en los artículos 48 y 50 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 del mismo año, en el sentido de aclarar que dicho predio es de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional, es decir un bien fiscal patrimonial, en consecuencia ha salido del dominio de la Nación”. (fls. 140-141)

Por lo anterior, afirma que no es posible aceptar la condición de poseedores de los accionantes, en tanto los predios son bienes fiscales patrimoniales y no son susceptibles de ser adquiridos por prescripción adquisitiva de dominio.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- se opuso a la exposición de hechos y pretensiones de la demanda de tutela, en los siguientes términos (fls. 153-170):

Informa que como respuesta a la problemática que se presenta en el asunto debatido, el INCODER adelantó un proceso de clarificación de la propiedad relacionada con los predios conocidos como San Fernando y Mesa Baja, ubicados en el Municipio de Nilo (Cundinamarca).

Explica que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 faculta al INCODER para clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

De conformidad con lo anterior, afirma que mediante las Resoluciones N° 363 y 364 de 23 de marzo de 2012, el INCODER resolvió iniciar el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad sobre los predios denominados San Fernando y Mesa Baja, toda vez que después de un estudio pormenorizado de los folios de matrícula inmobiliaria, no existe claridad sobre la tradición del dominio de los predios, ni sobre si los mismos han salido o no del dominio del Estado.

Luego de describir detalladamente los predios desde el punto de vista de las condiciones biofísicas, agroecológicas y explotación económica, indica que mediante Resoluciones Nos. 0439 y 0440 de 18 de marzo de 2013, se

determinó que los predios son bienes fiscales de propiedad del Ministerio de Defensa.

De la misma manera, señala que la situación de los ocupantes y los derechos que les asisten es un asunto que debe resolver el Ministerio de Defensa como titular de la propiedad del bien fiscal y los particulares, pues se trata de un aspecto que no debe ser evaluado por el despacho agrario.

Concluye que el INCODER no ha desconocido o amenazado los derechos fundamentales y no es el llamada a responder en la presente acción de tutela, pues se ha limitado a adelantar los procedimientos que le corresponden de acuerdo a la ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pidió que se declarara la improcedencia de la solicitud de amparo, con fundamento en los argumentos que a continuación se exponen (fls. 219-226):

Observa que de los hechos relatados en el escrito de tutela se puede concluir que las acciones que presuntamente configuran violación de derechos fundamentales, fueron adelantadas por otras autoridades.

Recuerda que de conformidad con el artículo 3º del Decreto 2478 de 1999, las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consisten en formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia de 24 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A rechazó por improcedente la solicitud de amparo, y previno al Ministerio de Defensa Nacional para que se abstuviera de realizar acciones hostiles en contra de los demandantes y las demás personas que residen en la zona. Lo anterior lo fundamentó en las consideraciones que se exponen a continuación (fls. 230-250):

En primer lugar advierte que la acción de tutela solamente procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para el *A quo* es evidente que los predios de propiedad del Ministerio de Defensa se encuentran ocupados por colonos y personas en situación de desplazamiento, lo que ha originado problemas entre las autoridades y particulares durante un prolongado período.

El Tribunal considera que la acción de tutela resulta improcedente para proteger la posesión alegada por los demandantes, ya que éstos cuentan con otros medios de defensa judiciales y administrativos para hacer valer las pruebas y demás documentos que validen que son titulares de derechos reales sobre los predios que manifiestan poseer, y así presentar oposición frente al derecho real alegado por el Ministerio de Defensa Nacional.

Observa que mediante las Resoluciones Nos. 2245 y 2246 de 8 de noviembre de 2012, confirmadas por las Resoluciones Nos. 0439 y 0440 de 18 de marzo de 2013, respectivamente, el INCODER declaró que los predios San Fernando y Mesa Baja tienen la calidad de bienes fiscales patrimoniales. Advierte que dichos actos pueden ser objeto de controversia ante la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento.

Aunado a lo anterior, el juez de primera instancia no encuentra probada la existencia de un perjuicio irremediable en cabeza de los actores, que haga impostergable el uso de la tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales. En esta medida, estima que la situación fáctica expuesta no tiene la calidad de inminencia, gravedad y urgencia que amerite la impostergabilidad del amparo.

En lo que respecta a la petición de que se ordene al Ejército Nacional el cese de los presuntos actos de confinamiento, humillaciones y degradaciones alegados por los demandantes, afirma que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para sustituir a los organismos de control encargados de la investigación de los delitos y la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera pertinente prevenir al Ministerio de Defensa Nacional para que se abstenga de realizar acciones hostiles en contra de los demandantes y las demás personas que residen en la zona.

RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante escrito radicado el 9 de mayo de 2013, los accionantes impugnaron la sentencia antes descrita, con base en los argumentos que se exponen a continuación (fls. 259-268):

Insisten en que las familias se encuentran asentadas desde la segunda década del siglo veinte en los predios objeto del debate, y en que el Gobierno

Nacional ha desconocido los compromisos adquiridos con aquéllas a través de la expedición del Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968.

Sostienen que la comunidad asentada en los predios mencionados han sido víctimas de múltiples atropellos por parte de los miembros del Centro Nacional de Entrenamiento de Tolemaida (CENAE), como continuos actos de hostigamiento, censos e impedimentos para el ingreso de materiales y alimentos.

Manifiestan que los hechos han sido denunciados en reiteradas oportunidades ante las autoridades competentes, sin que a la fecha hayan sido emitidas sanciones o medidas de protección de derechos.

Consideran que bajo el pretexto de la necesidad de ampliar la base militar, no puede el Ministerio de Defensa desconocer los derechos de las familias campesinas que ejercen posesión de las tierras desde hace más de setenta años, ni los de las familias víctimas del desplazamiento forzado que han llegado a habitar en el lugar.

Reiteran que en los predios no se les permite realizar siembra de cultivos, ingresar materiales para reparar las viviendas, construir sanitarios ni acceder a agua potable y demás servicios públicos, por lo que manifiestan encontrarse en una crisis de índole humanitaria y de saneamiento básico.

Observan que la gravedad de la situación fue corroborada en un proceso de acción popular presentada por la Procuraduría Provincial de Girardot a favor de las familias afectadas.

Por otra parte, destacan que la acción de tutela no está dirigida al reconocimiento de la posesión sobre los predios, sino a la protección de los derechos a la tierra y el territorio, a la vida digna, a la vivienda, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la libertad de circulación y a la dignidad humana.

Estiman que el fallo de primera instancia no analizó suficientemente los hechos expuestos y que está demostrado que existe un riesgo de perjuicio irremediable, toda vez que son víctimas de maltratos constantes por parte de los miembros del CENAE, como se expuso anteriormente.

TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA

Por escrito radicado el 7 de junio de 2013, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios solicitó que se revocara de la sentencia de primera instancia, y que en su lugar se tutelaran los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital y subsistencia de las familias campesinas y desplazadas asentadas en el predio “Tolemaida”.

La petición anterior se soportó en las razones que a continuación se sintetizan (fls. 304-321):

En primer lugar menciona que los predios de Tolemaida fueron adquiridos por el Ministerio de Defensa mediante cesión efectuada por el INCORA (hoy INCODER) según escritura pública N° 5927 de 13 de octubre de 1969.

Destaca que a través de la cláusula cuarta de la escritura pública N° 5927 de 13 de octubre de 1969, el INCORA se comprometió a ubicar a los colonos,

arrendatarios, invasores y ocupantes de los predios objeto de cesión, con excepción de las personas que se encontraban en el sector de Mesa Baja, quienes serían beneficiados con los programas ordinarios de dotación de tierras en el lapso de un año.

Considera que el INCORA no cumplió con las obligaciones estipuladas, omisión que ha generado una grave problemática en los predios referidos.

Por otra parte, estima que la Alcaldía Municipal de Nilo tampoco ha desplegado su competencia funcional para atender los problemas de orden público y saneamiento básico padecidos en la zona.

Hace notar que algunas de las familias que se encuentran dentro de los predios son víctimas del desplazamiento forzado, quienes, al igual que las familias campesinas, sufren las consecuencias de la omisión de las entidades accionadas, por lo que debe otorgárseles un tratamiento especial.

Observa que la indefinición jurídica mantiene a algunas de las familias viviendo sin servicios públicos ni la satisfacción de las necesidades mínimas, y afirma que la problemática encierra una colisión de derechos que debe ser solucionada con criterios de dignidad humana, solidaridad e interés general.

Informa que a través de la Procuraduría 27 Judicial Agraria y Ambiental se han liderado varias mesas interinstitucionales con la participación de las entidades involucradas en el eje temático y cuyo fin es avanzar en la solución de la problemática, sin que hasta el momento se haya logrado llegar a un consenso.

Acto seguido describe las discusiones que se han presentado en las diferentes reuniones sostenidas con los representantes de las autoridades involucradas, esto es, el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Desarrollo Rural, el Municipio de Nilo y la Defensoría del Pueblo.

A juicio del Ministerio Público la decisión adoptada por el juez de primera instancia resulta incomprensible, pues rechazó la solicitud de amparo sin adentrarse en el estudio de los puntos neurálgicos de la discusión.

Informa que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha adelantado una labor de seguimiento y control a varias problemáticas de tierras en el país, entre las cuales se encuentra el caso del Municipio de Nilo.

Observa que en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, la Procuraduría señaló ante la Corte Constitucional la existencia de 24 casos problemáticos de derechos humanos, entre los cuales mencionó la situación de Nilo (Cundinamarca)¹.

El Ministerio Público considera que en el presente caso existe una amenaza de vulneración de derechos fundamentales, entendida como una violación potencial que se presenta como inminente y próxima; así las cosas, estima que es función del juez constitucional evitar que la amenaza llegue a concretarse.

¹ El Ministerio Público destaca que tal circunstancia fue consignada por la Corte Constitucional en su Auto 008 de 2009, y que a pesar de que no se hizo mención expresa al caso del predio denominado “Tolemaida”, el mismo estaba incluido en el informe presentado ante el Tribunal Constitucional.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

Según lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona cuenta con la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

En este sentido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que son elementos esenciales de esta acción constitucional su carácter subsidiario y excepcional, lo que implica que ésta sólo pueda ser ejercida frente a la violación de un derecho fundamental cuando no se disponga de otro mecanismo de defensa judicial o, en el evento en que aún existiendo otro medio de protección ordinario, sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar que se produzca un perjuicio

irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso respectivo.

En desarrollo de esta disposición constitucional, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia del amparo la existencia de otros recursos judiciales, salvo que éste se utilice como mecanismo transitorio, o que el medio ordinario no sea eficaz para proteger el derecho fundamental.

Sin embargo, la Corte ha señalado que la existencia de otros medios de defensa judicial, no es por sí misma razón suficiente para dar lugar a la declaratoria de improcedencia del amparo constitucional, ya que es necesario entrar a considerar (i) si dicho mecanismo es eficaz para restablecer el derecho y (ii) la necesidad de proteger el mismo de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable².

En cuanto a las características del perjuicio irremediable, esa Corporación ha señalado que éste ha de ser inminente, urgente y grave. En estos términos, la Sentencia T-225 de 1993³ consideró:

“A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay

² Sentencia T-467 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda.

³ Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades

públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

Por lo anterior, se puede señalar la improcedencia general de la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, salvo que de la situación narrada por el tutelante se pueda inferir que sin la concesión del amparo invocado se concretará un perjuicio de las características antes descritas.

2. Análisis del caso en concreto

2.1. Problema Jurídico

En síntesis se tiene que los accionantes, quienes manifiestan habitar en las zonas denominadas La Yucala, Mesa Baja y Naranjala del Municipio de Nilo (Cundinamarca), acuden a la acción de amparo con el objetivo de que se emitan las siguientes declaraciones y condenas:

- Que se ordene al Ministerio de Defensa-Ejército Nacional cesar los actos de vulneración de derechos fundamentales sobre las familias que habitan las

veredas La Yucala, Mesa Baja y Naranjala, del Municipio de Nilo (Cundinamarca).

- Que se garantice a las mencionadas familias campesinas el derecho a usar y disfrutar los predios en que habitan, así como la libertad de circulación dentro de los mismos.
- Que se ordene a las entidades competentes adoptar los correctivos necesarios para garantizar una especial protección a la comunidad antes mencionada, con el fin de impedir el desalojo forzoso de los predios en que habitan.
- Que se ordene al Ministerio de Defensa y al INCODER establecer los mecanismos tendientes a dar cumplimiento a lo estipulado en el Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968, a través del cual el Gobierno Nacional se comprometió a brindar una solución de vivienda a las familias habitantes en los predios ubicados en La Yucala, Mesa Baja y Naranjala.

Más allá de discrepancias en la posición de los peticionarios y las autoridades accionadas, es claro que el caso objeto de estudio tiene origen en una controversia entre algunos habitantes de los predios ubicados en las veredas la Yucala, Mesa Baja y Naranjala y el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, por la propiedad o posesión de bienes inmuebles ubicados en el Municipio de Nilo (Cundinamarca), y cuya ubicación es cercana a la Base Militar de Tolemaida.

No obstante, la petición elevada al juez de tutela no se limita a hacer valer los derechos que correspondan sobre los bienes en cuestión, pues los accionantes exponen una serie de hechos que consideran violatorios de sus derechos

fundamentales a la dignidad humana, la vivienda digna, la salubridad pública, el mínimo vital, la igualdad y la libertad de circulación, presuntamente originados en acciones cometidas por miembros del Ejército Nacional.

Así las cosas, el presente asunto debe ser analizado por la Sala desde una doble perspectiva, no solamente en lo que respecta a la propiedad, posesión o tenencia de los bienes en cuestión, sino que además debe analizarse la posible vulneración de los derechos fundamentales de las familias campesinas que en ellos habitan, en razón a las condiciones de vulnerabilidad manifiesta alegada por ellas.

Previo a cualquier análisis, es menester advertir que la Sala no desconoce que las condiciones de vida de las familias campesinas que habitan en los predios ubicados en Mesa Baja, la Yucala y Naranjala están íntimamente relacionadas con el debate de la titularidad y la posesión de los mismos. Sin embargo y en aras de facilitar el análisis del caso, el juez constitucional estudiará en primer lugar la procedencia de la acción de amparo para hacer valer los derechos sobre los bienes y en segundo término, la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, a la vivienda, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la libertad de circulación y a la dignidad humana.

2.2. Sobre la posesión y propiedad de los bienes inmuebles ubicados en las veredas la Yucala, Mesa Baja y Naranjala

Como se señaló anteriormente, los accionantes hacen parte de las familias que habitan en los predios ubicados en la Yucala, Mesa Baja y Naranjala, ubicados en el Municipio de Nilo (Cundinamarca) y en cercanías a la Base Militar de Tolemaida.

Según las afirmaciones de los peticionarios, la comunidad (que actualmente está conformada por aproximadamente 120 familias) descende de un grupo de colonos que han ejercido posesión pública y pacífica sobre los bienes desde la década de 1920 (fl. 2).

Los mismos accionantes indicaron que los predios en los que se encuentra la base militar fueron adquiridos por la Nación en el año 1954, a través de la compraventa de los predios ubicados en Tolemaida, San Fernando y Mesa Baja. Igualmente aducen que desde el año 1958 el Gobierno Nacional se comprometió con los colonos de la zona a no arrebatárles los predios.

Aunado a lo anterior, los actores manifiestan que posteriormente fue expedido el Convenio N° 108 de 28 de abril de 1968, el cual consagró en cabeza del INCORA el deber de parcelar las tierras, a fin de que fueran cedidas por el Ministerio de Defensa Nacional a los ocupantes.

Como conclusión de lo expuesto, los demandantes pretenden que por vía de la acción de amparo se les garantice el derecho a usar y disfrutar los bienes en que habitan, pues a su juicio tienen derechos derivados de la posesión ejercida sobre los mismos.

2.2.1. La procedencia de la acción de amparo para proteger la posesión o los derechos reales sobre bienes inmuebles

Visto lo anterior, es necesario recordar que la Corte Constitucional ha considerado que la posesión no constituye un derecho fundamental susceptible de ser amparado por vía de la acción de tutela, razón por la cual no resulta procedente acceder a su protección a través de este mecanismo⁴.

Añádase que la Corte Constitucional ha estudiado la procedencia de la acción de amparo cuando se debate la titularidad de un bien, en los siguientes términos:

“[E]s de notar que no le corresponde esta Sala pronunciarse sobre el derecho de la actora al dominio del inmueble que habita, **porque no es de competencia del Juez constitucional resolver sobre quien ostenta el mejor derecho a la titularidad de los bienes, si se considera i) que el artículo 946 del Código Civil confiere al dueño de una cosa singular -de la que no está en posesión- reivindicación o acción de dominio, ante el Juez civil del lugar, para que el poseedor sea condenado a restituirla y ii) que el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil establece que todo aquel que pretenda haber adquirido un bien, por haberlo poseído, podrá promover declaración de pertenencia.**”⁵

Se tiene entonces que la jurisprudencia constitucional ha estimado que, en principio, la acción de tutela no procede para proteger o garantizar los derechos a la propiedad o aquellos derivados de la posesión de bienes inmuebles, en tanto los dueños o poseedores de la cosa cuentan con otros mecanismos de defensa judicial para obtener las declaraciones correspondientes.

⁴ Sobre el particular véase la sentencia T-172 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Sentencia T 320 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Ahora bien, el estudio del presente asunto permite concluir a la Sala que la controversia excede el debate sobre la propiedad o la posesión de los bienes inmuebles antes mencionados, pues dentro de la problemática que afecta a la comunidad de la que hacen parte los accionantes se ha cuestionado incluso cuál es la naturaleza jurídica de los bienes raíces en que habitan.

A continuación, la Sala realizará un recuento de la discusión acerca de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles en los cuales están asentadas las familias campesinas, a fin de lograr una mayor ilustración respecto del caso objeto del presente análisis.

2.2.2. El debate sobre la naturaleza jurídica de los bienes en cuestión

Como argumento central de su defensa en la presente acción, al Ministerio de Defensa Nacional señaló que los predios en que se encuentran ubicadas las viviendas donde habitan los actores y las demás familias campesinas son bienes fiscales de su propiedad, lo cual implica que no se puede ejercer posesión alguna sobre los mismos o solicitar la prescripción adquisitiva de dominio.

Al respecto, se tiene que mediante la Resolución N° 2246 de 8 de noviembre de 2012, el INCODER declaró que el predio rural denominado Mesa Baja conserva su calidad de bien fiscal patrimonial, pero que los derechos de los poseedores materiales quedan a salvo (fls. 171-187). Entre otras consideraciones, la entidad expuso las siguientes:

“De acuerdo con la documentación que ha sido aportada al expediente y después de un estudio de los títulos que fueron entregados tanto por el Ministerio de Defensa, como por los recaudados en el marco de la Inspección Ocular por los funcionarios del instituto, en visita a la Oficina de Instrumentos Públicos de Girardot Cundinamarca, se concluyó que el predio objeto de la presente decisión, es un **predio fiscal patrimonial** de la Nación en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, toda vez que se acreditó en debida forma la cadena traditicia del predio, siendo estas tradiciones consolidadas superiores a las exigidas por la ley como se evidencia claramente en el estudio de los antecedentes registrales del dominio, que se esbozaron anteriormente.

Es decir el predio objeto de estudio es un bien que integra el patrimonio del Ministerio de la Defensa Nacional, el cual se distinguen (sic) de los bienes baldíos porque el Ministerio puede disponer del mismo como lo haría un particular que ejerza la propiedad privada de cualquier bien. Tal connotación implica entre otras que la forma de adquisición, transferencia y en general el ejercicio de la propiedad se sujeta por regla general a las normas de derecho común siendo por tanto aplicables las figuras del derecho civil concebidas originalmente para regular relaciones entre particulares, salvo las restricciones propias que señala la ley.

Es así, como se evidencia la titularidad del derecho real de dominio sobre el inmueble denominado “MESA BAJA”, ubicado en jurisdicción del Municipio de Nilo, Departamento de Cundinamarca, e inscrito en el Folio de Matrícula Inmobiliaria No 307-29247 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Girardot Cundinamarca, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional.”

Similares consideraciones fueron expuestas por el INCODER en la Resolución N° 2245 de 8 de noviembre de 2012 (fls. 188-206), a través de la cual se declaró que el predio rural denominado San Fernando conserva su calidad de bien fiscal patrimonial.

Es necesario anotar que el Ministerio de Defensa interpuso recursos de reposición contra las resoluciones antes mencionadas, oponiéndose a que las mismas dejaran a salvo de forma expresa los derechos de los poseedores de los bienes (fls. 209, 217).

Posteriormente y por medio de las Resoluciones Nos. 0439 y 0440 de 18 de marzo de 2013, el INCODER resolvió negativamente los recursos de reposición interpuestos por el Ministerio de Defensa contra las Resoluciones Nos. 2245 y 2246 de 8 de noviembre de 2012 (fls. 207-214).

Es necesario anotar que las anteriores decisiones constituyen actos administrativos cuya legalidad es susceptible de ser controvertida a través de los medios de control consagrados por el C.P.A.C.A. ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual no es dable al juez de tutela pronunciarse sobre aquélla.

No obstante lo anterior y sin perjuicio de lo que al respecto resuelva el juez competente, es posible afirmar que los predios denominados Mesa Baja y San Fernando pertenecen al Ministerio de Defensa Nacional, pero que las comunidades que allí habitan eventualmente tienen algunos derechos derivados de la posesión de los mismos.

En todo caso, la anterior circunstancia impide a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo respecto a la titularidad, posesión y tenencia de los predios referidos, por cuanto existen mecanismos judiciales para plantear dicho debate, de conformidad con las consideraciones expuestas en el numeral 1 de la parte motiva de esta providencia.

Adicionalmente a lo discurrido, la Sala encuentra que a través de la presente acción no es posible determinar con claridad si todos los predios en que se ubican las viviendas de las familias campesinas hacen parte de las tierras declaradas bienes fiscales, o si los accionantes demostraron haber ejercido posesión sobre los inmuebles en que habitan.

Por el contrario corresponde al juez competente, en cada caso concreto, establecer si los predios habitados por las familias campesinas están ubicados en las zonas declaradas bienes fiscales patrimoniales, así como valorar la prueba de la posesión, en el evento de que concluya la posibilidad de que esta figura pueda ser ejercida frente a tal tipo de bienes.

2.2.3. Conclusiones frente al problema de la propiedad o posesión sobre los bienes inmuebles

De las consideraciones hasta aquí realizadas, la Sala concluye que el debate sobre la naturaleza jurídica, la titularidad y la posesión frente a los bienes inmuebles objeto de la presente acción, no es susceptible de ser resuelto por vía de tutela, en primer lugar porque existen otras acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico para tal fin, y en segundo término porque la problemática exige la concurrencia de todas las familias afectadas, a fin de establecer la ubicación de cada predio y los derechos que del mismo puedan derivarse.

En tal medida, se declarara la improcedencia de la acción de amparo frente a las pretensiones referidas a la protección de la posesión de los bienes ubicados en los

predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala y Naranjala, de conformidad con las consideraciones efectuadas.

Ahora bien, lo anterior no impide a la Sala emitir pronunciamiento frente a la situación material y jurídica de las comunidades que afirman encontrarse en condiciones de vulnerabilidad manifiesta, pues en caso de hallarse demostrada la violación o amenaza de derechos fundamentales en el análisis que se realizará en los párrafos que prosiguen, el juez constitucional está facultado para adoptar las medidas que considere pertinentes para hacerla cesar.

2.3. Sobre la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vivienda digna, la salubridad pública, el mínimo vital y la igualdad

Además de la discusión sobre los derechos sobre los bienes inmuebles, que ya fue estudiada por la Sala, los accionantes denunciaron que el Ejército Nacional, a través de los agentes que se encuentran en la Base Militar de Tolemaida, ha ejercido actos que vulneran los derechos a la dignidad humana, la vivienda digna, la salubridad pública, el mínimo vital y la igualdad de las familias campesinas que habitan los mencionados predios.

Afirmaron que desde la llegada del ejército a la base de Tolemaida, las comunidades campesinas que habitan los predios antes mencionados han sido víctimas de malos tratos, como agresiones físicas y verbales, destrucción de enseres y vías de acceso a las viviendas, detenciones sin orden judicial, impedimento de ingresar materiales para la reparación de viviendas, y en general lo que denominan “actos de hostigamiento”.

Además alegan que se encuentran en condiciones de salubridad críticas, pues no pueden construir baterías sanitarias ni acceder a agua potable, aunado al hecho de que no cuentan con servicios públicos domiciliarios.

Añaden que no se les permite ingresar alimentos ni agua potable, y que el Ejército Nacional “prohíbe el establecimiento de cultivos de para su sustento, llegando incluso a arrancarlos o quemarlos”.

Consideran que los hechos denunciados en los párrafos precedentes obedecen a una estrategia del Ejército Nacional para desalojar por la fuerza a las familias campesinas que habitan en los predios necesarios para ampliar la base de entrenamiento.

Por su parte, el Ministerio de Defensa niega la comisión de los actos mencionados, y descarta que exista una política de persecución contra las comunidades que habitan en las cercanías de la Base Militar de Tolemaida.

Sentado lo anterior, la Sala advierte que la presunta vulneración de derechos fundamentales se refiere a dos circunstancias que deben ser tratadas de forma independiente, por un lado la presunta comisión de actos de hostigamiento y persecución a las familias campesinas por parte de miembros del Ejército Nacional, y por otra, la eventual amenaza de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas en razón las precarias condiciones de salubridad y saneamiento básico.

2.3.1. Sobre la presunta comisión de actos de persecución y hostigamiento desplegada por agentes del Ejército Nacional

Tal como se indicó en párrafos precedentes, los peticionarios acudieron a la acción de tutela alegando ser víctimas de maltrato por parte de miembros del Ejército Nacional ubicados en la Base Militar de Tolemaida, que describen como “agresiones físicas y verbales, destrucción de enseres y vías de acceso a las viviendas, detenciones sin orden judicial y prohibición de ingresar materiales para la reparación de viviendas”, entre otros.

Al respecto, se advierte que más allá de las afirmaciones realizadas por los demandantes, sobre los presuntos actos violatorios de derechos fundamentales cometidos por miembros del Ejército Nacional y cuya intención sería forzar el desalojo de los inmuebles, la Sala no encuentra que la comisión de tales actos haya sido demostrado por la parte actora.

Resulta necesario indicar que a pesar de que con el escrito de tutela se allegaron copias de quejas y denuncias presentadas por diferentes personas ante los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación (fls. 33-74), estos documentos no constituyen prueba de que las acciones denunciadas hayan sido efectivamente cometidas, circunstancia que impide su valoración.

Esta consideración está íntimamente relacionada con el principio de la carga de la prueba que en materia de tutela ha sido objeto de aplicación por parte de la misma Corte Constitucional, y según el cual quien instaura una acción de tutela por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones.

Sobre el particular podemos apreciar el siguiente pronunciamiento:

“3. El principio “*onus probandi incumbit actori*” en materia de tutela.

En diversas ocasiones la Corte ha examinado el tema de la carga de la prueba en sede de tutela. Así, en sentencia T-298 de 1993 esta Corporación, con ocasión de una petición de amparo instaurada por un padre, quien pretendía que su hijo fuese desvinculado de las filas del Ejército Nacional, negó la protección judicial demandada con base en las siguientes consideraciones:

“El artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes”.

Siguiendo con esa misma línea jurisprudencial, la Corte en sentencia T-835 de 2000, en el caso de un trabajador, quien alegaba ser víctima de una discriminación en materia salarial en relación con sus compañeros, negó el amparo solicitado por cuanto “Quien pretende la protección judicial de un derecho fundamental debe demostrar los supuestos fácticos en que se funda su pretensión, como quiera que es razonable sostener que quien conoce la manera exacta como se presentan los hechos y las consecuencias de los mismos, es quien padece el daño o la amenaza de afectación”.

(...)

En suma, quien instaure una acción de tutela por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentra el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.”⁶ (Subrayado fuera de texto).

En el caso de autos no se aprecia que los accionantes hayan acreditado, siquiera de forma sumaria, los supuestos fácticos que alegan; adicionalmente, se observa que no existe certeza de las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en que presuntamente acontecieron los hechos, ni se individualizó a las personas que padecieron los daños o las amenazas de afectación.

En esta medida, no resulta procedente para la Sala pronunciarse sobre los presuntos actos de “persecución y hostigamiento” ejecutados por los miembros del Ejército Nacional, en tanto no existe elemento probatorio alguno que permita verificar su ocurrencia.

2.3.2. La presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y la dignidad humana

Ahora bien, los demandantes también alegan que las familias que habitan en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Naranjala y Guasima se encuentran en condiciones de salubridad críticas, pues no pueden construir baterías sanitarias ni acceder a agua potable, aunado al hecho de que no cuentan con servicios públicos domiciliarios.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Ante tales afirmaciones, resulta esclarecedor el informe presentado ante la Sala por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, a través del cual dicha dependencia efectúa una profunda exposición de los hechos que ha podido verificar en el marco de las visitas y el procedimiento administrativo desplegado para abordar la problemática que ahora se debate.

La intervención de la Procuraduría General de la Nación cobra mayor trascendencia si se tiene que en cuenta que en virtud del artículo 277 de la Constitución Política, dicha entidad tiene a su cargo la protección y efectividad de los derechos humanos y los intereses de la sociedad, así como la defensa de los intereses colectivos.

Así las cosas, a renglón seguido se sintetizará la actuación adelantada por el agente del Ministerio Público, a fin de tener una mayor claridad sobre los hechos materia del presente estudio y determinar si existe una situación de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de los accionantes.

2.3.2.1. La actuación adelantada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

El material probatorio recaudado en la presente acción demuestra que los presuntos hechos expuestos por los accionantes fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público, ente que a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, ha adelantado las actuaciones que a continuación se detallan:

El día 19 de septiembre de 2008, la Procuraduría 27 Judicial Agraria y Ambiental realizó una visita a las veredas la Yucala, Mesa Baja y Naranjala del Municipio de Nilo (Cundinamarca), a partir de la cual emitió un informe con fines disciplinarios de mayo de 2011 (fls. 75-96). En el referido documento se consignaron las siguientes conclusiones:

“La Procuraduría 27 Judicial Agraria y Ambiental realizó una visita administrativa a las veredas La Yucala, Mesa Baja y Naranjala en el Municipio de Nilo-Departamento de Cundinamarca, el día 19 de septiembre de 2008, con la presencia de la Defensoría Regional del Pueblo-Cundinamarca, las Secretarías de Planeación y de Desarrollo del Municipio de Nilo, la Personería Municipal y el Subintendente de la Policía, **en la que se pudo verificar las condiciones infrahumanas en que están asentadas una parte de la comunidad (sic), la presencia de familias desplazadas, condiciones de insalubridad, saneamiento básico (ausencia de baterías sanitarias) y la ausencia de agua y luz en algunos sitios que fueron visitados.**

(...)

Para el Ministerio Público Agrario ante la entidad es incomprensible que el extinto Incora hoy Incoder, en la Escritura Pública N° 5927 del 13 de octubre de 1969, se hubiera consagrado que el Instituto se comprometía a ubicar a los colonos, arrendatarios, invasores y ocupantes en las áreas objeto de cesión con excepción de los 57 colonos ubicados en el sector de Mesa Baja (Yucala y Naranjala), quienes serían beneficiados con los programas ordinarios de dotación de tierras, dentro del lapso de un año, y que hayan pasado más de 41 años y medio y no han dado cumplimiento a lo pactado en el instrumento público, ni realizado acción alguna para solucionar la problemática.

(...)

Desde la óptica constitucional y legal no es aceptable ni admisible que esta problemática social siga en la indefinición jurídica, **amén que alguna de estas familias campesinas están viviendo sin servicios públicos ni las mínimas necesidades**, siendo indispensable para la vigencia del Estado Social de Derecho que se preserven el mínimo vital, la calidad de vida, vida digna, y el saneamiento básico de las comunidades campesinas afectadas, dentro de las cuales existen familias desplazadas por la violencia y se dé una solución definitiva a los derechos que estas familias ostentan sobre el fundo rural, además de tener en consideración que han venido cancelando impuestos hasta la fecha.”

Teniendo conocimiento de la compleja situación en que se encuentran las familias habitantes de los bienes inmuebles en cuestión, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios promovió la celebración de mesas institucionales con las diferentes entidades involucradas en la problemática, cuyas discusiones se sintetizan a continuación (fls. 322-358):

FECHA	ASISTENTES	RESUMEN
4 de septiembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría 27 Judicial Ambiental y Agraria. - INCODER. - Ministerio de Defensa Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - INCODER informa que mediante Resoluciones Nos. 363 y 364 de 23 de marzo de 2012 se inició el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad de los predios denominados San Fernando y Mesa Baja. Igualmente señala que realizó una visita de inspección ocular entre el 9 y el 13 de julio de 2012. - La Procuraduría 27 Judicial Ambiental

		<p>y Agraria informa que el caso ameritó la elaboración de un informe con fines disciplinarios, que se encuentra en grado de instrucción ante la Procuraduría Delegada competente.</p> <p>- El Ministerio de Defensa indica que las familias siguen ocupando los predios, por lo que se han planteado alternativas como la compra de mejoras.</p>
13 de septiembre de 2012	<p>- Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria. 27</p> <p>- INCODER.</p> <p>- Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>- Alcaldía de Nilo.</p> <p>- Secretaría de Agricultura de Cundinamarca.</p> <p>- Defensoría del Pueblo.</p>	<p>- INCODER presenta un resumen de la problemática e informa que el resultado del proceso de clarificación se emitirá en las siguientes semanas.</p> <p>- La Defensoría del Pueblo manifiesta que se han cometido atropellos contra las familias asentadas en los predios, y propone algunos puntos a tener en cuenta en el avalúo para la compra de mejoras.</p> <p>- El Ministerio de Defensa se compromete a analizar la posibilidad de incluir un elemento social en los avalúos, a fin de que la propuesta sea más atractiva para las familias.</p>
20 de septiembre de 2012	<p>- Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria. 27</p> <p>- INCODER.</p> <p>- Ministerio de</p>	<p>- La Secretaría de Agricultura de Cundinamarca expresa que tiene el propósito de promover la cofinanciación de proyectos productivos para las familias.</p>

	<p>Defensa Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía de Nilo. - Secretaría de Agricultura de Cundinamarca. - Defensoría del Pueblo. - Lonja de Bogotá. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Lonja de Bogotá señala que fue contratada por el Ejército Nacional para determinar los avalúos. La Procuraduría 27 pregunta si a los avalúos se han incorporado aspectos de problemática de derechos humanos, a lo que la Lonja responde afirmativamente. - El Ministerio de Defensa afirma que los avalúos no pueden reconocer un mayor valor que no esté contemplado en la ley, y propone invitar a los Ministerios de Vivienda y Agricultura para que efectúen aportes. - INCODER informa que solicitará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el reporte de personas víctimas del desplazamiento que habitan estos predios.
<p>4 de octubre de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> - INCODER. - Alcaldía de Nilo. - Defensoría del Pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El INCODER entrega un reporte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el que se confirma la presencia de 4 familias en condición de desplazamiento. - El Ministerio de Vivienda manifiesta no tener competencia para intervenir en la problemática, por tratarse de predios ubicados en la zona rural.

		- La Defensoría del Pueblo entrega una resolución expedida por el INVIAS sobre la compra de mejoras, y recomienda al Ministerio de Defensa revisarla y evaluar los criterios para efectuar el procedimiento.
8 de noviembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría 27 Judicial Ambiental y Agraria. - INCODER. - Ministerio de Defensa. - Ministerio de Vivienda. - Alcaldía de Nilo. - Defensoría del Pueblo. - Personería de Nilo. 	INCODER informa que se han proferido las resoluciones por medio de las cuales se decidió el proceso de clarificación de la propiedad de los predios San Fernando, Mesa Baja y Tolemada. Así las cosas, considera que no existen compromisos pendientes de su parte, por lo que en adelante el proceso debe ser liderado por el Ministerio de Defensa.
12 de diciembre de 2012 ⁷		<p>- La Defensoría del Pueblo indica que como ya se definió que los predios eran de propiedad del Ministerio de Defensa, se debe continuar con el análisis para mejorar el avalúo, para que sea aceptado por los campesinos.</p> <p>- La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría 27 solicitan al Ministerio de Defensa darle prelación al tema para solucionar la problemática de vivienda y condiciones de las familias</p>

⁷ En el informe presentado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios no existe constancia de esta reunión, pero la entidad señaló la fecha de celebración y las temáticas abordadas (fls. 313-314).

		<p>ocupantes; igualmente solicitan a la Alcaldía de Nilo activar la función policiva.</p> <p>- Se acuerda que en la siguiente reunión se llevará a cabo en el lugar del conflicto a fin de confrontar la información suministrada, a realizarse en principio, entre el 13 y el 15 de febrero de 2013.</p>
--	--	---

Adicionalmente, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios actuó en el trámite de la segunda instancia de la presente acción, solicitando que se revocara el fallo de primera instancia y en su lugar se accediera a la protección de los derechos fundamentales a una vida digna, al mínimo vital y a la subsistencia de las familias campesinas y en condición de desplazamiento asentadas en el predio “Tolemaida”, al considerar que los mismos han sido vulnerados y amenazados por la omisión administrativa del INCODER, los Ministerios de Agricultura y Defensa y la Alcaldía Municipal de Nilo, al no resolver la problemática de derechos humanos y conflicto de tierras que se presentan en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala.

La anterior solicitud fue soportada además en las siguientes consideraciones (fls. 304-321):

“El extinto INCORA, nunca cumplió con los compromisos adquiridos, el Ministerio de Defensa Nacional no ejerció las acciones administrativas y judiciales necesarias para sacar adelante la problemática existente de acuerdo a los principios de eficacia y eficiencia que iluminan el Estado Social de Derecho. Por su parte la Alcaldía Municipal de Nilo tampoco ha desplegado

su competencia funcional para erradicar los problemas de orden público padecidos en la zona objeto del conflicto y de ir avanzando en los problemas de saneamiento básico.

(...)

El Instituto no cumplió con estas obligaciones estipuladas en instrumentos públicos, generando con esta omisión una grave problemática en los predios, al aumentarse en forma indiscriminada las familias, **comprometiendo seriamente la integridad física y mental de las personas y comunidades allí asentadas**, por la cercanía a una zona de entrenamiento militar, destinada a la defensa y seguridad nacional.

(...)

Es de anotar (...) que dentro de los predios, existen familias desplazadas, consideradas por la jurisprudencia y los estándares internacionales y nacionales como “sujetos especiales de protección constitucional”, así mismo al encontrarse campesinos sufriendo las consecuencias de la omisión de las entidades accionadas, debe otorgársele un tratamiento especial (...).

(...)

La indefinición jurídica de esta problemática mantiene a algunas de estas familias campesinas y desplazadas viviendo sin servicios públicos, ni el goce de las más mínimas necesidades, siendo indispensable para la vigencia del Estado Social de Derecho que se preserve el mínimo vital, la calidad y bienestar de vida y el saneamiento básico de las comunidades afectadas (...).

En efecto, la Procuraduría General de la Nación por el conducto de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha realizado labor de seguimiento y control a varias problemáticas de tierras en el país, en las que subyace un gran conflicto de derechos humanos, citando entre ellas las problemáticas del Municipio de Nilo, como consta en el Auto N° 008 de 2009 al radicar el órgano de control un informe a la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

(...)

El Ministerio Público considera que nos encontramos frente a una amenaza de derechos fundamentales, a la cual ha hecho referencia el mismo Ministerio de Defensa, en el oficio que anexamos con el presente escrito.” (El destacado es nuestro).

Como puede observarse en la transcripción anterior, el informe presentado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios da cuenta de varias situaciones que se presentan en el asunto estudiado por la Sala, a saber:

- a) Se ha constatado la existencia de problemas de orden público y saneamiento básico en los predios ubicados en Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala, en los que se asientan las familias campesinas cuyo caso es objeto de estudio.
- b) La integridad física y mental de las comunidades asentadas en los predios mencionados se encuentra seriamente comprometida.
- c) Algunas de estas familias viven sin poder acceder a servicios públicos ni al goce de las necesidades básicas de subsistencia.
- d) La problemática de Nilo hace parte de los casos en los que subyace un gran conflicto de derechos humanos, y frente a los cuales la Procuraduría General de la Nación ha adelantado labores de seguimiento y control.
- e) Algunas de las familias asentadas en los predios tienen la condición de víctimas del desplazamiento forzado.
- f) El Ministerio Público considera que en el presente caso existe una amenaza de los derechos fundamentales de las familias campesinas y desplazadas asentadas en los predios.

Las anteriores consideraciones demuestran que el Ministerio Público ha advertido que las familias asentadas en los predios ubicados en Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala, se encuentran en un estado de vulnerabilidad manifiesto, consistente en problemas de orden público, saneamiento básico, ausencia de servicios públicos y afectación del mínimo vital.

La Sala estima necesario destacar que la intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios resulta fundamental para iluminar al juez constitucional y orientar su labor como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Efectivamente, la actuación desplegada por el Ministerio Público en el caso bajo análisis otorga al juez de tutela la documentación y las herramientas probatorias necesarias para establecer cuál es la realidad de la situación que se presenta en el Municipio de Nilo, y consecuentemente determinar si se ha presentado la violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

Lo anterior cobra una trascendencia capital si se tiene en consideración que es precisamente la Procuraduría General de la Nación, el ente de control al que el constituyente ha encargado la labor de velar por la garantía y efectividad de los derechos humanos y fundamentales, y que además se encuentra dotado de las facultades necesarias para intervenir en los casos en que lo considere necesario.

No puede entonces la Sala pasar por alto el papel fundamental que desempeña la Procuraduría General de la Nación en el presente asunto, más aún si se tiene en cuenta que su intervención dentro de la acción de tutela de

la referencia da cuenta de la eventual amenaza de derechos fundamentales que se presenta en el Municipio de Nilo (Cundinamarca).

Ante estas circunstancias, es menester determinar si las condiciones de vida en que se encuentran las familias campesinas en cuestión constituyen una amenaza de sus derechos fundamentales, asunto que se estudiará a continuación.

2.3.2.2. Sobre la intervención del juez constitucional ante la amenaza de vulneración de derechos fundamentales.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela procede para “la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten **vulnerados o amenazados**”. Lo anterior quiere decir que la acción de amparo procede no sólo frente a violaciones de derechos fundamentales, sino que se trata de un mecanismo cautelar frente a amenazas a los mismos derechos.

La Corte Constitucional ha definido el contenido y alcance del concepto de amenaza de derechos fundamentales en los siguientes términos:

“Resulta necesario que se haga una precisión conceptual de los conceptos de riesgo y de amenaza para evitar que toda probabilidad, eventualidad o contingencia que genere la posibilidad de peligro de vulneración de los derechos fundamentales, sea tutelable. En este sentido resulta pertinente diferenciar los conceptos de amenaza y de riesgo.

4.6 Como ya se estableció por esta Sala en la Sentencia T – 339 de 2010 de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua, **el riesgo** es la “*contingencia o proximidad de un daño*”, y la contingencia es la “*posibilidad de que algo suceda o no suceda*” o “*cosa que puede suceder o no suceder*”. Por su parte, **la amenaza** es la “*acción de amenazar*”, y a su vez, amenazar significa “*dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable*”. En esta

medida el riesgo es siempre algo abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder de manera certera e inminente. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño, mientras que el riesgo está ligado a la noción de probabilidad y de eventualidad de aquel.

(...)

4.8 Hay que subrayar que los riesgos sobre un derecho fundamental, en virtud de su carácter abstracto de su falta de certeza, y la ausencia de elementos objetivos que permitan predecir su inminente lesión consumada, no se pueden proteger vía acción de tutela. Nadie puede reclamar del Estado una protección especial frente a un riesgo, ya que éste es inherente a la existencia humana y a la vida en sociedad. Sin embargo, se debe advertir que el juez constitucional debe ser cuidadoso en la determinación de la gravedad, la certeza y la inminencia de la vulneración del derecho amenazado, ya que la frontera entre el riesgo potencial y una amenaza cierta es muchas veces difusa. Por esta razón considera la Sala que en los casos de duda el material probatorio resulta determinante.

4.9 Por otra parte hay que subrayar que la amenaza es de por sí una etapa de la vulneración del derecho, pues en realidad ella misma supone comienzo de vulneración dentro de la cadena evolutiva que implica la violación de un derecho y que finaliza con la frustración definitiva del mismo, o con lo que el artículo 86 superior denomina simplemente como “vulneración” a secas. En efecto, la amenaza como elemento que envuelve ya de por sí vulneración constituye una alteración o perturbación en el goce tranquilo y pacífico del derecho y, por consiguiente, se reputa como una violación cierta del derecho, así aún no se haya consumado el daño completamente. Es decir, la amenaza de un derecho es por si misma daño.

(...)

4.11 En suma, el riesgo al que está expuesto un derecho es una vulneración aleatoria del mismo, **la amenaza es una vulneración inminente y cierta del derecho y la vulneración consumada es la lesión definitiva del derecho. Como ya se expresó, la amenaza implica de por sí inicio de vulneración del derecho y se sitúa antes de que la violación inicie su consumación definitiva pero no antes de su existencia; es decir que la amenaza presenta datos reales y objetivos que permiten prever el agravamiento inminente que conlleva la vulneración del derecho.** La amenaza menoscaba el goce pacífico del derecho y, por lo tanto, es un inicio de vulneración en el sentido de que el ejercicio del derecho ya se ha empezado a perturbar. En definitiva, existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos, riesgo que se puede convertir en amenaza y luego en daño consumado. La diferencia entre riesgo y amenaza dependerá del

material probatorio que se sustente en cada caso en particular. Hay que advertir que la acción de tutela solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo.”⁸ (El resaltado es nuestro).

De conformidad con lo anterior, es deber de la Sala dilucidar si en el presente asunto nos encontramos ante una vulneración inminente y cierta de los derechos fundamentales a la vida digna y a la dignidad humana, es decir, si el material probatorio recaudado permite prever el agravamiento inminente de las condiciones de las familias asentadas en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala, que conlleve la violación de dichos derechos.

Sobre el particular, las afirmaciones presentadas por los demandantes no son los únicos elementos de juicio con que cuenta la Sala para determinar la real situación de las familias asentadas en los bienes inmuebles cercanos a la Base Militar de Tolemada, pues como se expuso en el acápite anterior, la Procuraduría General de la Nación ha adelantado labores de seguimiento y control frente a tal problemática en el Municipio de Nilo.

Como se vio, tales labores de seguimiento han permitido al Ministerio Público concluir que la integridad física y mental de las comunidades asentadas en los predios mencionados se encuentra seriamente comprometida, así como que algunas de las familias viven sin acceso a servicios públicos o al goce de las necesidades básicas de subsistencia.

Para el ente de control, en la problemática de Nilo subyace un gran conflicto de derechos humanos que incluso ha sido expuesto ante la Corte Constitucional en el marco de los informes de seguimiento a la sentencia T-

⁸ Sentencia T-1002 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

025 de 2004, por lo que concluye que nos encontramos ante una amenaza de los derechos fundamentales de las familias campesinas y desplazadas asentadas en los predios.

Aunado a lo anterior, la Sala estima pertinente hacer mención a la sentencia proferida el 21 de octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió en segunda instancia la acción popular interpuesta por Yaircinio Morales Sánchez contra el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional (fls. 269-293).

A través de esta providencia, el Tribunal resolvió declarar la existencia de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas por parte del Ministerio de Defensa-Ejército Nacional-Centro de Entrenamiento Nacional-Base Militar de Tolemaida.

Aunque la referida acción popular se ocupó específicamente de la realización de prácticas de supervivencia en la quebrada La Naranjala por parte del Ejército Nacional, la Sala destaca que en el fallo de segunda instancia se consignó la siguiente expresión:

“En el caso bajo estudio, se encuentra debidamente probado que existió una efectiva violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas de los habitantes de la vereda La Yucala, por las prácticas de las pruebas de supervivencia realizadas sobre el lecho de la quebrada la Naranjala por el Ejército Nacional-Centro Nacional de Entrenamiento-Base Militar Tolemaida, quienes arrojaban a la misma residuos o restos de animales” (fl. 282).

A pesar de tratarse de un evento específico relacionado con la vulneración del derecho al goce de un ambiente sano, el fallo mencionado constituye un indicativo de las tensiones que se han presentado y pueden presentarse entre las comunidades que habitan los predios tantas veces referidos y los miembros del Ejército Nacional ubicados en la Base Militar de Tolemaida.

Sin entrar a establecer a qué entidad es imputable la responsabilidad por las difíciles condiciones en que se encuentran las familias asentadas en los predios, labor que le corresponde al juez natural del asunto, es posible afirmar que lo anterior constituye otra prueba más de la problemática generada por la cercanía de las viviendas de los accionantes a una base de entrenamiento militar.

Corolario de todo lo expuesto, la Sala considera que en el presente asunto existe una amenaza de los derechos fundamentales de las familias campesinas y desplazadas asentadas en los predios, causada por las precarias condiciones de salubridad a que están sometidas.

En definitiva y como lo expone la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, se demostró la existencia de una amenaza cierta y concreta de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la dignidad humana de las familias asentadas en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala del Municipio de Nilo, situación que hace procedente la intervención del juez de tutela.

2.3.2.3 Medidas tendientes a hacer cesar la amenaza de vulneración de los derechos fundamentales.

Una vez establecida la existencia de una amenaza de vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la dignidad humana en el presente caso, causadas por las precarias condiciones de salubridad y la ausencia de servicios públicos en los predios antes mencionados, corresponde a la Sala definir las medidas necesarias para hacerla cesar, teniendo en consideración el papel que debe cumplir cada una de las entidades accionadas en la resolución de la problemática expuesta.

En este sentido, debe tenerse en consideración que la compleja situación de los accionantes y las demás familias asentadas en los predios cercanos a la Base Militar de Tolemaida exige la actuación coordinada y armónica de las autoridades vinculadas a la presente acción, toda vez que la amenaza de derechos fundamentales está íntimamente relacionada con problemas de orden público, condiciones de saneamiento básico, relaciones de la comunidad con las fuerzas militares e incluso un conflicto frente a la posesión de tierras.

En tal medida, emitir órdenes de forma separada a las diferentes autoridades puede no resultar una medida eficaz para superar la amenaza a los derechos fundamentales de la comunidad, razón por la cual se ordenará la conformación de un comité en el que se encuentren representadas las entidades accionadas, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifiquen la magnitud de la amenaza y diseñen e implementen un programa de acción para superarla.

Dicho programa de acción deberá contar con un cronograma preciso, encaminado a adoptar las acciones tendientes a que las familias asentadas en los predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y

Naranjala vean garantizados sus derechos a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Para el efecto, el comité deberá precisar la situación actual de la población que habita los bienes mencionados, determinando su número, ubicación, condiciones y necesidades.

En el mencionado comité también resulta relevante la participación de la Procuraduría General de la Nación, en atención a la labor de seguimiento que ha llevado del caso y para que dé cumplimiento al mandato contemplado en los numerales 2 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política.

Por otra parte, se advierte la necesidad de adoptar medidas encaminadas a brindar a la comunidad afectada un servicio de asesoría y orientación en el ejercicio y defensa de sus derechos, labor expresamente asignada por la Constitución a la Defensoría del Pueblo en los siguientes términos:

“ARTICULO 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
(...)”

En los anteriores términos, el comité cuya conformación se ordenará en la parte resolutive del presente fallo también estará integrado por la Defensoría del Pueblo, a fin de que brinde a las familias cuyos derechos se encuentran amenazados de la asesoría y orientación que requieran para defenderlos.

Así las cosas, el comité será integrado por un representante de cada una de las entidades que se mencionan a continuación, quienes participaran de

conformidad con las competencias y facultades que la ley y la Constitución consagran: Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, Ministerio de Agricultura, Instituto de Desarrollo Rural, Municipio de Nilo (Cundinamarca), Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Ahora bien, la Sala estima pertinente pronunciarse en este momento sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad de los accionantes, quienes aseveran que en los predios contiguos al Batallón de Tolemaida también existen viviendas lujosas de propiedad de miembros del Ejército Nacional y particulares con suficientes recursos económicos, y que éstas personas reciben diferente trato por parte de la fuerza pública.

2.3.3. Consideraciones acerca de la presunta vulneración del derecho a la igualdad.

Otro punto de discusión en la presente acción es la presunta vulneración del derecho fundamental a la igualdad de los accionantes, quienes aseguran que los agentes del Ejército Nacional les brindan un trato discriminatorio, en comparación con aquél que otorgan a otras personas que también habitan en las veredas Mesa Baja, la Yucala y Naranjala, y cuyo nivel de vida es muy superior al de las familias campesinas cuya problemática se debate.

En primer lugar, la Sala advierte que la existencia de otras personas que habitan los predios y tienen buenas condiciones de vida encuentra sustento en el informe de 27 de diciembre de 2010, presentado por el Ministerio de Defensa ante la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y que reza:

“De las ocupaciones que se encuentran invadidos hay haciendas productivas y viviendas de varios pisos con piscinas. Así mismo, se pueden encontrar dentro de los invasores concejales y familiares de funcionarios públicos del Municipio de Nilo, desdibujándose por completo el sentido y la calidad de desplazados y campesinos humildes” (fl. 365).

A pesar de lo anterior, las afirmaciones realizadas por los accionantes y el Ministerio de Defensa no resultan suficientes para acreditar la existencia de una vulneración del derecho a la igualdad, pues el hecho de que en los predios antes mencionados habiten algunas personas con construcciones cuantiosas y capacidad económica no implica necesariamente que los demandantes reciban un trato desigual por parte del Ejército Nacional, que demuestre la efectiva violación del derecho fundamental invocado.

2.4. De las órdenes a proferir

Como conclusión de todo lo expuesto, la Sala revocará parcialmente la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de abril de 2013, mediante la cual rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por Milton Morales, Rubiel Morales y Jairsinio Morales.

En su lugar, se concederá el amparo de los derechos a la vida en condiciones dignas y la dignidad humana de los accionantes, por la existencia de una amenaza de vulneración de los mismos.

En consecuencia se ordenará al Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Desarrollo Rural, el

Municipio de Nilo (Cundinamarca), la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, que dentro de los quince días siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a conformar un comité de evaluación, seguimiento y atención de la situación de las familias campesinas y desplazadas asentadas en los predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala del Municipio de Nilo Cundinamarca.

El mencionado comité se encargará, dentro de la órbita de competencia y en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales de cada entidad, de verificar la magnitud de la amenaza de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, y de diseñar e implementar un programa de acción para superarla.

El programa de acción deberá contar con un cronograma preciso, encaminado a adoptar las acciones encaminadas a que las familias asentadas en los predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala vean garantizados sus derechos a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Para el efecto, el comité deberá precisar la situación actual de la población que habita los bienes mencionados, determinando su número, ubicación, condiciones y necesidades.

Por su parte la Procuraduría General de la Nación, a través de sus delegados, será la encargada de vigilar y dar seguimiento a las tareas mencionadas, y estará facultada para requerir los informes que resulten necesarios sobre el cumplimiento de las órdenes emitidas.

Por último, se declarará la improcedencia de la acción de amparo para debatir lo atinente a la propiedad, posesión o tenencia sobre los bienes inmuebles objeto de la controversia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO-. REVÓCASE PARCIALMENTE la providencia de 24 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que rechazó por improcedente el amparo solicitado.

SEGUNDO-. CONCÉDESE el amparo de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la dignidad humana de Milton Morales, Rubiel Morales y Jairsinio Morales, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO-. ORDÉNASE al Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, al Ministerio de Agricultura, al Instituto de Desarrollo Rural, al Municipio de Nilo (Cundinamarca), a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que dentro de los quince días siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a conformar un comité de evaluación, seguimiento y atención de la situación de las familias campesinas

y desplazadas asentadas en los predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala del Municipio de Nilo Cundinamarca.

El mencionado comité estará integrado por un representante de cada una de las entidades mencionadas y se encargará, dentro de la órbita de competencia y en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales de cada entidad, de precisar la situación actual de la población que habita los bienes mencionados, determinando su número, ubicación, condiciones y necesidades.

Igualmente deberá verificar la magnitud de la amenaza de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y la dignidad humana, y de diseñar e implementar un programa de acción para superarla.

El programa de acción deberá contar con un cronograma preciso, encaminado a adoptar las acciones encaminadas a que las familias asentadas en los predios ubicados en las veredas Mesa Baja, la Yucala, Guasima y Naranjala vean garantizados sus derechos a la vida en condiciones dignas y a la dignidad humana.

CUARTO-. ORDÉNASE a la Procuraduría General de la Nación, a través de sus delegados, vigilar y dar seguimiento a las tareas mencionadas, en los términos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO-. DECLÁRASE la improcedencia de la acción de amparo para debatir lo atinente a la propiedad, posesión o tenencia sobre los bienes inmuebles objeto de la controversia.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ